

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

Právnická fakulta

Katedra pracovního práva a práva sociálního zabezpečení

RIGORÓZNÍ PRÁCE

Vývoj právní úpravy příspěvku na péči

Regulatory developments allowance for care

Konzultant: JUDr. Jana Zemanová

Zpracovatel: Mgr. Lubomír Pechan

Srpen 2016

Čestné prohlášení:

Prohlašuji, že jsem předkládanou rigorózní práci vypracoval samostatně za použití literatury a zdrojů v ní uvedených. Všechny využití prameny a literatura byly řádně citovány. Tato práce nebyla využita k získání stejného nebo jiného titulu.

V Praze dne 31. srpna 2016

Lubomír Pechan

Poděkování:

Na tomto místě bych rád poděkoval všem, kteří mi byli při zpracování rigorózní práce nápomocni. Za cenné rady a připomínky děkuji vážené paní JUDr. Janě Zemanové, konzultantce mé rigorózní práce.

Abstrakt

Tématem rigorózní práce jsem se rozhodl zvolit oblast vývoje právní úpravy sociálního zabezpečení osob, které jsou v důsledku dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu natolik funkčně postiženy, že se neobejdou bez pomoci a péče jiné osoby. Mojí snahou bude sledovat vývoj právních norem dávkového zabezpečení bezmocných osob od počátku, který se datuje krátce po vzniku samostatného Československa, až do současnosti, tedy po dobu téměř sta let. Jako cíl jsem si stanovil vytvořit nejen ucelený a komplexní popis samotného vývoje právní úpravy zvýšení důchodu pro bezmocnost, v současnosti transformovaného do příspěvku na péči, ale rovněž zhodnotit důsledky jednotlivých etap tohoto vývoje a jejich vlivu na současný stav právní úpravy této problematiky. Domnívám se, že nejen pro mne, ale i pro případné čtenáře této práce, může být velmi zajímavé sledovat, jakým způsobem se právní úprava dávek sociální péče podmíněných bezmocností, resp. závislostí na péči, vyvinula z kusého, velmi stručného segmentu práva sociálního zabezpečení, chápaného po dlouhá desetiletí jako jistý přívažek práva důchodového zabezpečení, ve svébytnou a vysoce sofistikovanou část práva sociálního zabezpečení. Z předkládané práce by měly být patrné impulsy a příčiny vzniku významných právních norem a jejich novelizací, ať již se jedná o příčiny ekonomické, politické či příčiny spočívající ve snaze zákonodárce resp. tvůrce podzákonných právních předpisů, odstranit problémy vyskytnuvší se při praktickém výkonu této správní agentury. Značnou pozornost věnuji vývoji v oblasti posuzování bezmocnosti, resp. závislosti na pomoci jiné osoby, a to jak po stránce posudkově medicínské, tak po stránce provádění sociálního šetření.

Abstract

The topic of this rigorous thesis is the development of regulatory social security of “helpless persons” – individuals suffering from long-term health problems that are severe and functionally debilitating enough to necessitate the care and assistance of another. I attempt to track the development of social security of the helpless from its beginnings shortly after the emergence of Czechoslovakia as an independent state in 1918 to the present day – a period of nearly one hundred years. My aim is to create an in-depth, exhaustive description of the development of the legal basis for the “helplessness allowance” (currently defined as carer’s allowance), as well as to evaluate the consequences of the various changes to the law and their

impact on the current state of the relevant legal framework. I believe that my readers will be interested in the opportunity to track how the legal basis of helplessness- or care dependence-related social security transfers has evolved from a brief, rather sparse chapter of the Social Security Code, one which was seen for many decades as little more than a necessary addendum to the code, into a self-contained, highly sophisticated area of social security law. This work should make clear the impulses and reasons for the emergence of important new and modified legislation, be they economic, political, or simply the result of an attempt by the legislator or the decree issuer to resolve problems that arose once the legislation was applied in practice. I devote a considerable amount of attention to the development of evaluation of helplessness, both in terms of medical evaluation boards and of Social Service inquiries.

Obsah:

Úvod	11
1. Vývoj právní úpravy zvýšení důchodu pro bezmocnost v období do roku 1948	14
1. 1. Období „první republiky“ a Protektorátu Čechy a Morava	14
1. 1. 1. Zákon č. 89/1920 Sb. z. a n., kterým se mění některá ustanovení zákona o pensijním pojištění	14
1. 1. 2. Zákon č. 221/1924 Sb. z. a n., o pojištění zaměstnanců pro případ nemoci, invalidity a stáří, ve znění pozdějších předpisů	16
1. 1. 3. Zákon č. 26/1929 Sb. z. a n., o pojištění soukromých zaměstnanců ve vyšších službách, ve znění pozdějších předpisů	16
1. 2. Období po druhé světové válce	17
2. Vývoj právní úpravy zvýšení důchodu pro bezmocnost v období od roku 1948 do roku 1988	19
2. 1. Období po únoru 1948 do roku 1968	19
2. 1. 1. Zákon č. 99/1948 Sb. z. a n., o národním pojištění, ve znění pozdějších předpisů	19
2. 1. 2. Zákon č. 55/1956 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů	21
2. 1. 3. Zákon č. 101/1964 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů	26
2. 2. Období sedmdesátých a osmdesátých let dvacátého století	31
2. 2. 1. Zákon č. 121/1975 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů	31
2. 2. 2. Vyhláška č. 128/1975 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů	33
2. 2. 3. Zákon č. 129/1975 Sb., o působnosti orgánů České socialistické republiky v sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů	36
2. 2. 4. Vyhláška č. 130/1975 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení a zákon České národní rady o působnosti orgánů České socialistické republiky v sociálním zabezpečení	37
3. Vývoj právní úpravy zvýšení důchodu pro bezmocnost v období od roku 1988 do roku 2006	39
3. 1. Období do roku 1989	39

3. 1. 1. Zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů	39
3. 1. 2. Zákon č. 114/1988 Sb., o působnosti orgánů České socialistické republiky v sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů	42
3. 1. 3. Vyhláška č. 149/1988 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů	43
3. 1. 4. Vyhláška č. 152/1988 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení a zákon České národní rady o působnosti orgánů České socialistické republiky v sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů	45
3. 2. Období před přijetím zákona č. 108/2006, o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů	47
3. 2. 1. Vyhláška č. 182/1991 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení a zákon České národní rady o působnosti orgánů České republiky v sociálním zabezpečení	47
3. 2. 2. Zákon č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti, ve znění pozdějších předpisů	50
3. 2. 3. Zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů	55
3. 2. 4. Zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů	58
4. Příspěvek na péči – období od roku 2007	59
4. 1. Přijetí zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů	59
4. 1. 1. Věcný záměr zákona	59
4. 1. 2. Vlastní právní úprava příspěvku na péči	61
4. 2. Legislativa související s přijetím zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů	72
4. 2. 1. Zákon č. 109/2006 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů	72
4. 2. 2. Vyhláška č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách	76
4. 3. První novelizace právní úpravy příspěvku na péči	88
4. 3. 1. Zákon č. 213/2007 Sb., kterým se mění zákon č. 117/1995 Sb., o státní	

sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění zákona č. 29/2007 Sb.	88
4. 3. 2. Zákon č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů	89
4. 3. 3. Vyhláška č. 340/2007 Sb., kterou se mění vyhláška č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách, ve znění vyhlášky č. 166/2007 Sb.	93
4. 3. 4. Zákon č. 206/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, a některé další předpisy	97
4. 3. 5. Návrh právní úpravy dělené výplaty příspěvku na péči	105
4. 3. 6. Vyhláška č. 239/2009 Sb., kterou se mění vyhláška č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů	107
4. 3. 7. Vyhláška č. 162/2010 Sb., kterou se mění vyhláška č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů	108
4. 3. 8. Zákon č. 227/2009 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o základních registrech, ve znění pozdějších předpisů ..	110
4. 4. Novelizace právní úpravy příspěvku na péči přijaté v souvislosti s úspornými opatřeními realizovanými v reakci na důsledky ekonomické krize v letech 2008 až 2010	111
4. 4. 1. Zákon č. 347/2010 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s úspornými opatřeními v působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí, ve znění pozdějších předpisů	111
4. 4. 2. Nález Ústavního soudu ze dne 1. března 2011 sp. zn. Pl. ÚS 55/10 ve věci návrhu na zrušení zákona č. 347/2010 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s úspornými opatřeními v působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí	113
4. 4. 3. Zákon č. 73/2011 Sb., o Úřadu práce České republiky a o změně souvisejících zákonů	115
4. 4. 4. Zákon č. 364/2011 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s úspornými opatřeními v působnosti Ministerstva práce a sociálních	

věcí, ve znění pozdějších předpisů	116
4. 4. 5. Zákon č. 366/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony	117
4. 4. 5. 1. Základní kvantitativní údaje, na jejichž základě byl zpracován návrh zákona č. 366/2011 Sb.	118
4. 4. 5. 2. Posudkově medicínské ukazatele, na jejichž základě byl zpracován návrh zákona č. 366/2011 Sb.	123
4. 4. 5. 3. Vlastní právní úprava provedená zákonem č. 366/2011 Sb. ...	126
4. 4. 6. Vyhláška č. 391/2011 Sb., kterou se mění vyhláška č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů	135
4. 5. Legislativní změny právní úpravy příspěvku na péči provedené s účinností od roku 2012	140
4. 5. 1. Zákon č. 375/2011 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o zdravotních službách, zákona o specifických zdravotních službách a zákona o zdravotnické záchranné službě, ve znění pozdějších předpisů	140
4. 5. 2. Zákon č. 384/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů	140
4. 5. 3. Zákon č. 331/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 329/2011 Sb., o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením a o změně souvisejících zákonů, ve znění zákona č. 141/2012 Sb., zákon č. 73/2011 Sb., o Úřadu práce České republiky	141
4. 5. 4. Zákon č. 306/2013 Sb., o zrušení karty sociálních systémů	143
4. 5. 5. Zákon č. 313/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony	143
4. 5. 6. Zákon č. 254/2014 Sb., kterým se mění zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 73/2011 Sb., o Úřadu práce České republiky a o změně souvisejících zákonů, ve znění	

pozdějších předpisů	144
4. 5. 7. Zákon č. 189/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění zákona č. 87/2015 Sb., a zákon č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách), ve znění pozdějších předpisů	145
5. Porovnání právní úpravy příspěvku na péči s právní úpravou dávek sociální péče podmíněných závislostí na péči jiné osoby ve Slovenské republice	148
5. 1. Právní úprava příspěvku na opatrování ve Slovenské republice	148
5. 2. Komparace právních úprav příspěvku na péči a příspěvku na opatrování	153
6. Návrhy na změny právní úpravy poskytování příspěvku na péči za účelem dosažení efektivního a hospodárního využívání dávky jejími příjemci	156
6. 1. Zhodnocení současného stavu	156
6. 2. Změny podmínek nároku na příspěvek na péči	157
6. 3. Změny způsobu poskytování příspěvku na péči	161
6. 4. Změny způsobu posuzování závislosti	163
Závěr	165
Seznam zkratk	168
Seznam použitých pramenů	169
Přílohy	183
Žádost o příspěvek na péči	184
Přehled výdajů na transfery obyvatelstvu za rok 2006	187
Ostatní posudky dle jednotlivých krajů ČR – srovnání roku 2005 a 2006	188
Lékařská posudková služba – počty posudků provedených úřady práce (2008)	189
Vývoj výdajů a počtu příspěvků na péči (2007 a 2008)	190
Vývoj počtu ostatních posudků (2013 a 2014)	191
Vývoj výdajů a počtu příspěvků na péči (2013 a 2014)	192
Výdaje na dávky pomoci v hmotné nouzi, dávky pro osoby se zdravotním postižením a příspěvek na péči (červen 2015 a červen 2016)	193
Shrnutí / Resumé	194
Klíčová slova / Key words	198

Úvod

Právní úprava příspěvku na péči, jakož i dávek, které mu předcházely, v právu sociálního zabezpečení, je téma mně velice blízké, neboť již více než 10 let pracuji jako právník na České správě sociálního zabezpečení, kde se v současné době zabývám z hlediska tématu této práce blízkým oborem důchodového pojištění, a v prvních letech jsem pracoval na úseku lékařské posudkové služby, která měla a má v procesu rozhodování o příspěvku na péči zásadní roli. Seznámení se s touto právní úpravou, porozumění jí, a získání přehledu o právech a povinnostech, které z ní vyplývají pro její adresáty, je pro mě příležitostí k prohloubení znalostí v oboru práva sociálního zabezpečení, kterému se chci nadále nejen profesně věnovat. Cílem rigorózní práce je tedy podrobně zmapovat a zhodnotit stávající právní úpravu příspěvku na péči a právní úpravy obdobných dávek, které příspěvku na péči předcházely.

Celý historický vývoj právní úpravy dávek sociální péče podmíněných bezmocností, resp. závislostí na péči, stejně tak jako předkládanou práci, jsem se rozhodl pro vývojovou podobnost a lepší orientaci v problematice rozdělit na čtyři základní části. První část je věnována období tzv. „první republiky“ s přesahem do válečných a prvních poválečných let, v němž můžeme sledovat vlastní zavedení pojmu bezmocnost a jeho postupný, byť velmi pozvolný, právní vývoj. Následující část jsem vymezil rozmezím let 1948 až 1988, kdy byla právní úprava zvýšení důchodu, resp. výchovného, pro bezmocnost pevně připojena k právní úpravě důchodového zabezpečení a docházelo, byť pomalu a velmi pozvolna, k jejímu upřesňování a zdokonalování na cestě od prakticky volného správního uvážení k právní úpravě opřené o pevná a konkrétní pravidla. Předposlední část představuje období počínající rokem 1988, kdy byla přijetím zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, zahájena cesta k oddělení právní úpravy dávek sociální péče podmíněných bezmocností, resp. závislostí na péči, od právní úpravy důchodového zabezpečení (pojištění), která vyvrcholila přijetím zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách. Tato část je věnována časovému úseku, v němž došlo k vytvoření rozsáhlého systému pravidel vzniku nároku na dávku podmíněnou bezmocností a na její výplatu v různých životních situacích, posuzování bezmocnosti a řízení o zvýšení důchodu pro bezmocnost. Poslední část předkládané práce, věnovaná příspěvku na péči, je nejrozsáhlejší, jelikož v ní popisované období bylo ve znamení přijetí a aplikace vysoce sofistikovaného systému posuzování závislosti na péči z hlediska funkčních dopadů dlouhodobě nepříznivého stavu posuzované osoby na její schopnost uspokojovat své základní

životní potřeby, jakož i hmotněprávních a procesních norem upravujících vznik a trvání nároku na příspěvek na péči a způsob jeho poskytování.

Práce se systematicky člení do úvodu, čtyř kapitol věnovaných chronologicky řazeným vývojovým etapám právní úpravy, kapitoly věnované srovnání se zahraniční právní úpravou, kapitoly obsahující návrhy na změny právní úpravy systému poskytování příspěvku na péči za účelem dosažení efektivního a hospodárného využívání dávky jejími příjemci a závěru. Jednotlivé kapitoly jsou dále členěny na podkapitoly podle časových období, specifických jak z hlediska předmětu práce, tak z hlediska celospolečenského vývoje. Podkapitoly jsou pak dále rozděleny na úseky označené názvy nejdůležitějších právních předpisů, v nichž je kromě zmíněných právních předpisů rozebírána i na ně navazující a s nimi související legislativa.

U každé zákonné právní úpravy, jakož i významných podzákonných právních předpisů, zejména pak prováděcích vyhlášek, je spolu s právní úpravou, příp. změnou právní úpravy, příspěvku na péči, resp. zvýšení důchodu pro bezmocnost, stručně popsán též charakter uvedeného právního předpisu z hlediska celkového vývoje práva sociálního zabezpečení.

Následně se pokouším o inspirativní srovnání právní úpravy pojednávané problematiky v naší zemi s právní úpravou v zahraničí. Moje volba logicky padla na Slovenskou republiku, která vychází ze stejných právních kořenů a tradic jako právní úprava česká. Významnou právě pro tuto volbu byla i značná sociální a společenská podobnost slovenské společenské situace, pramenící z kulturní a civilizační blízkosti obyvatel obou zemí.

Na závěr práce se zabývám rovněž perspektivami dalšího vývoje právní úpravy příspěvku na péči a pokouším se nastínit některé možnosti jejího zkvalitnění, s cílem odstranit přetrvávající problémy při aplikaci zákona č. 108/2006 Sb. o sociálních službách a z nich plynoucí negativní celospolečenské důsledky.

Práce je doplněna přílohovou částí, která obsahuje vzor tiskopisu žádosti o přiznání příspěvku na péči. Součástí přílohové části práce dále jsou statistické údaje týkající se počtu přiznaných a vyplácených dávek a nákladů na jejich výplatu¹.

Při zpracování tématu rigorózní práce jsem vycházel zejména z internetových pramenů, a to především z webových stránek Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, Ministerstva práce a sociálních věcí a dalších věcně příslušných institucí. Cenným

¹ Poslední oficiální statistické údaje k datu uzavření rigorózní práce byly dostupné na internetových stránkách MPSV za rok 2014. *Statistická ročenka z oblasti práce a sociálních věcí 2014*.

zdrojem informací pro mne byly zvláště důvodové zprávy k návrhům pojednávaných právních předpisů, které jsou na uvedených webových stránkách zveřejněny, jakož i články a příspěvky v tiskovinách přístupných rovněž v elektronické podobě.

Tato rigorózní práce je uzavřena k datu 31. 8. 2016.

1. Vývoj právní úpravy zvýšení důchodu pro bezmocnost v období do roku 1948

1. 1. Období „první republiky“ a Protektorátu Čechy a Morava

1. 1. 1. Zákon č. 89/1920 Sb. z. a n., kterým se mění některá ustanovení zákona o pensijním pojištění (zákona z 16. prosince 1906, č. 1 ř. z. z roku 1907 a císařského nařízení z roku 1914, č. 138 ř. z.)

V českém, resp. československém právním řádu, se zvýšení důchodů pro bezmocnost poprvé objevuje v zákoně č. 89/1920 Sb. z. a n., kterým byla provedena novela císařského nařízení o pensijním pojišťování zřízenců ve službách soukromých a některých zřízenců ve službách veřejných)². Zákon č. 89/1920 Sb. z. a n. byl ve Sbírce zákonů a nařízení republiky Československé vyhlášen dne 24. 2. 1920 v částce XVIII. a účinnosti nabyl dnem 1. 7. 1920.

Zvýšení důchodu pro bezmocnost bylo zakotveno v ustanovení § 8b, které zmocňovalo představenstvo Všeobecného pensijního ústavu, tehdejšího ústředního orgánu sociálního pojištění, zvýšit invalidní důchod na návrh příslušné důchodové komise až o 50 %, pokud byl důchodce natolik bezmocný, že potřeboval cizí péči a ošetřování. Pro stanovení výsledné procentní míry zvýšení nebyla stanovena žádná pevná pravidla a její určení bylo v podstatě ponecháno volné úvaze představenstva Všeobecného pensijního ústavu.

Na zákon č. 89/1920 Sb. z. a n. bezprostředně navazoval zákon č. 142/1920 Sb. z. a n., o požitcích válečných poškozenců³, který přiznával invalidům, kteří byli natolik bezmocní, že potřebovali stálou péči druhé osoby, v případech hodných zvláštního ohledu, zejména u invalidů zcela nevidomých, zvýšení až o 50 %, resp. o 100 %. O zvýšení rozhodovalo Ministerstvo sociální péče v dohodě s Ministerstvem financí. Zákon č. 142/1920 Sb. z. a n. vstoupil v účinnost dnem 1. 5. 1920. Odstupňování konkrétní výše příplatku bylo nařízením vlády č. 363/1922 Sb. z. a n. svěřeno volné úvaze Ministerstva sociální péče, které při jejím stanovení přihlíželo k poměrům, v nichž invalida žije, a k druhu a závažnosti choroby nebo

² Zpráva výboru sociálně politického o vládní osnově zákona, kterým se mění některá ustanovení o pensijním pojištění (zákona z 16. 12. 1906 č. 1 ř. z. z roku 1907 a císař. nař. z 25. 6. 1914 č. 138 ř. z.), tisk 2135 [online]. Výbor sociálně politický PS PRČ [cit. 27.7.2012]. Dostupné z <http://ftp.aspi.cz/opispdf/1920/018-1920.pdf>.

³ Vládní návrh zákona o požitcích válečných poškozenců, důvodová zpráva, obecná část, s. 2, tisk čís. 1871 [online]. Vláda RČ [cit. 7.8.2012]. Dostupné z http://www.psp.cz/eknih/1918ns/ps/tisky/t1871_01.htm.

vady, kterou invalida trpí. Toto ustanovení novelizoval zákon č. 133/1930 Sb. z. a n., který stanovil, že zcela nevidomým válečným invalidům přísluší nárok na zvláštní slepecký příplatek k invalidnímu důchodu ve výši 1800 Kč ročně. Ministerstvo sociální péče bylo zmocněno, aby přiznalo v případech hodných zvláštního zřetele příplatek k invalidnímu důchodu až do výše 1800 Kč ročně invalidům, kteří byli natolik bezmocní, že potřebovali stálou pomoc⁴.

Gážistům v hodnostních třídách a čekatelům trvale neschopným vojenské služby, kteří byli následkem zranění nebo poruchy zdraví související s výkonem služby úplně ochrnutí, přiznal zákon č. 76/1922 Sb. z. a n., o vojenských požitcích zaopatřovacích⁵, se zpětnou účinností od 1. 1. 1920 přídavek za zranění podle závažnosti následků až do výše 4200 Kč ročně⁶. Vláda Protektorátu Čechy a Morava toto ustanovení doplnila vládním nařízením č. 28/1941 Sb. z. a n. v tom smyslu, že nově definovala adresáty dávky jako osoby úplně ochrnuté nebo natolik bezmocné, že potřebovali pomoc, ošetření a obsluhu jiné osoby. Výše dávky byla zvýšena na 12 000 Kč. To vše s účinností od 29. 1. 1941.

Zákonem č. 242/1922 Sb. z. a n., o pojištění u báňských bratrských pokladen⁷, bylo zavedeno povinné nemocenské a důchodové pojištění pro osoby zaměstnané v hornictví, které nebyly pojištěny z jiného pojištění. Dávky poskytované z tohoto pojištění byly označeny jako provize. Invalidní, starobní i pozůstalostní důchody mohly být podle tohoto zákona zvýšeny o jednu polovinu, pokud byl poživatel důchodu tak bezmocný, že potřeboval stálou pomoc, ošetření a obsluhu jiné osoby. Zákon č. 242/1922 Sb. z. a n. nabyl účinnosti dnem 23. 8. 1922.

⁴ Průměrná hrubá měsíční mzda zaměstnance ve vyšších soukromých službách v roce 1930 činila 1387 Kčs. *Historická statistická ročenka ČSSR*, Federální statistický úřad, SNTL – Nakladatelství technické literatury, Praha 1985, s. 834.

⁵ *Vládní návrh zákona o vojenských požitcích zaopatřovacích, důvodová zpráva, zvláštní část, s. 5* [online]. Vláda ČSR [cit. 16.1.2013]. Dostupné z http://www.psp.cz/eknih/1920ns/ps/tisky/t2424_01.htm.

⁶ Průměrná hrubá denní mzda dělníka v roce 1921 činila 19 Kčs. *Historická statistická ročenka ČSSR*, Federální statistický úřad, SNTL – Nakladatelství technické literatury, Praha 1985, s. 834.

⁷ *Vládní návrh zákona o bratrských pokladnách, Tisk 3416* [online]. Vláda ČSR [cit. 16.1.2013]. Dostupné z <http://www.epravo.cz/vyhledavani-aspi/?Id=3036&Section=1&IdPara=1&ParaC=2>.

1. 1. 2. Zákon č. 221/1924 Sb. z. a n., o pojištění zaměstnanců pro případ nemoci, invalidity a stáří, ve znění pozdějších předpisů

Ve dvacátých letech 20. století byl schválen základní zákon upravující oblast sociálního zabezpečení. Zákon č. 221/1924 Sb. z. a n., o pojištění zaměstnanců pro případ nemoci, invalidity a stáří⁸ byl schválen dne 9. 10. 1924. K jeho vyhlášení ve Sbírce zákonů a nařízení republiky Československé došlo dne 30. 10. 1924, a to v částce 112, a téhož dne nabyl účinnosti. Zákon č. 221/1924 Sb. z. a n., obsahoval ustanovení § 120a určující, že důchody starobní, invalidní, vdovské, vdovecké a sirotčí (pouze oboustranně osiřelých sirotek, kteří dovršili 14. rok věku) mohly být zvýšeny o polovinu, pokud byl důchodce trvale bezmocný tak, že potřeboval stálou pomoc, ošetření a obsluhu jiné osoby. Zákon č. 221/1924 Sb. z. a n. pozbyl platnosti dnem 1. 10. 1948, tj. dnem nabytí účinnosti zákona č. 99/1948 Sb. z. a n. o národním pojištění.

1. 1. 3. Zákon č. 26/1929 Sb. z. a n., o pojištění soukromých zaměstnanců ve vyšších službách, ve znění pozdějších předpisů⁹

Právní úprava pojištění soukromých zaměstnanců ve vyšších službách byla Národním shromážděním republiky Československé schválena dne 21. 2. 1929. K jejímu vyhlášení v částce XII. Sbírky zákonů a nařízení došlo dne 6. 3. 1929. Účinnosti však nabyla již dnem 1. 1. 1929, což tehdejší legislativní pravidla připouštěla.

Povinné penzijní pojištění zaměstnanců ve vyšších službách bylo zavedeno zákonem č. 1/1907 ř. z., o pensijním pojištění zřízenců ve službách soukromých a některých zřízenců ve službách veřejných, ze dne 16. prosince 1906, který nabyl účinnosti dne 1. 1. 1909. Zákon č. 1/1907 ř. z. podrobně stanovil povinnosti zaměstnance, náležející k úřednickému stavu a zaměstnance vykonávající převážně práce duševního charakteru, za předpokladu, že jejich roční služební požitky činily alespoň 600 Kč a byla jim poskytována měsíční výplata slušného. Pojištěnci byli podle svých ročních požitků zařazeni do šesti tříd slušného, přičemž do VI. třídy byli řazeni zaměstnanci, jejichž roční požitky přesahovaly 3 000 Kčs.

⁸ *Zákon ze dne 9. 10. 1924 o pojištění zaměstnanců pro případ nemoci, invalidity a stáří* [online]. [cit. 16.1.2013]. Dostupné z <http://www.epravo.cz/vyhledavani-aspi/?Id=3702&Section=1&IdPara=1&ParaC=2>.

⁹ *Vládní návrh zákona o pensijním pojištění soukromých zaměstnanců ve vyšších službách, důvodová zpráva, obecná část, s. 9* [online]. Vláda ČSR [cit. 22.1.2013]. Dostupné z <http://www.psp.cz/eknih/1925ns/ps/tisky/>.

Dnem nabytí účinnosti zákona č. 26/1929 Sb. z. a n. byly zrušeny dosavadní právní předpisy, upravující sociální pojištění vybraných kategorií zaměstnanců, tj. zákon ze dne 16. 12. 1906, č. 1 ř. z. z roku 1907 o pensijním pojištění zřízců ve službách soukromých a některých zřízců ve službách veřejných, ve znění upraveném císařským nařízením ze dne 25. 6. 1914, č. 138 ř. z. a zákonem č. 89/1920 Sb. z. a n., kterým se mění některá ustanovení zákona o pensijním pojištění, ze dne 5. února 1920.

Zákon č. 89/1920 Sb. z. a n. umožňoval nositeli pojištění na základě volné úvahy zvýšit invalidní důchod až o 50 %, pokud důchodce byl tak bezmocný, že potřeboval cizí péči a ošetřování. Zákonem č. 26/1929 Sb. z. a n. byl zakotven právní nárok důchodce na zvýšení důchodu pro bezmocnost, podmíněný trvalostí bezmocnosti a potřeby pomoci, ošetření a obsluhy poskytované jinou osobou. Nárok na zvýšení důchodu pro bezmocnost byl oproti zákonu č. 89/1920 Sb. z. a n. výslovně přiznán i poživatelům starobních a vdovských důchodů.

Bezmocnost byla prokazována lékařským vysvědčením, resp. průkazem, že žadatel v důsledku nemoci vyčerpal nárok na nemocenské. Nositel pojištění byl oprávněn dát žadatele vyšetřit svým lékařem. Žadatel a jeho zaměstnavatel byli povinni poskytnout nositeli pojištění a jeho lékaři potřebnou součinnost¹⁰.

1. 2. Období po druhé světové válce

V poválečném zákonodárství v oblasti sociálního zabezpečení byl prvním významnějším počinem zákon č. 164/1946 Sb. z. a n. o péči o vojenské a válečné poškozence a oběti války a fašistické persekuce¹¹. Podle ustanovení § 19 vznikl nárok na ošetrovací příplatek ve výši 600 Kč měsíčně invalidům, kteří utrpěli poškození zdraví v důsledku vojenské služby, válečných událostí nebo fašistické persekuce, a byli natolik bezmocní, že byli závislí na ošetrování a péči jiné osoby. Osobám, které osleply při výkonu tzv. válečných úkonů uvedených v ustanovení § 2 odst. 1, a to nejen v době obou světových válek, ale i při výkonu vojenské služby v meziválečném období, vznikl nárok na slepecký příplatek ve výši 600 až 750 Kčs měsíčně při praktické slepotě a 1200 až 1500 Kčs měsíčně při úplné slepotě.

¹⁰ *Vládní návrh zákona o pensijním pojištění soukromých zaměstnanců ve vyšších službách, důvodová zpráva, zvláštní část, s. 10* [online]. Vláda ČSR [cit. 22.1.2013]. Dostupné z <http://www.psp.cz/eknih/1925ns/ps/tisky/>.

¹¹ *Zákon č. 164/1946 Sb. z. a n. o péči o vojenské a válečné poškozence a oběti války a fašistické persekuce* [online]. Sbírka zákonů a nařízení republiky Československé, ročník 1946 [cit. 22.1.2013]. Dostupné z <http://ftp.aspi.cz/aspi/opispdf/1946.html>.

Posuzování zdravotního stavu pro účely tohoto zákona prováděli tzv. lékaři – důvěrníci ustanovení Ministerstvem sociální péče po vyjádření Ministerstva zdravotnictví. Zákon č. 164/1946 Sb. z. a n. nabyl účinnosti dnem 1. 1. 1946.

Zákonem č. 44/1947 Sb. z. a n., o hornickém pensijním pojištění, ve znění pozdějších předpisů¹² bylo s účinností od 1. 1. 1947 zvýšení důchodu pro bezmocnost zakotveno pro okruh pojištěných osob podle tohoto zákona, kterými byly osoby zaměstnané na základě pracovního, služebního nebo učňovského poměru v zaměstnáních s výkonem práce pod zemí nebo na povrchu v hornictví a ve vyjmenovaných druzích organizací zabývajících se těžbou surovin. Zvýšení důchodu pro bezmocnost se týkalo všech přímých důchodů výše uvedených osob, jakož i nepřímých důchodů pozůstalých po těchto osobách (u sirotčích důchodů dětí starších sedmi let). Invalidní a starobní důchody mohly být zvýšeny též penzistovi pečujícímu o bezmocnou manželku, která s ním žila ve společné domácnosti. Výše dávky mohla činit až polovinu výše důchodu, k němuž náležela. Pojištění podle tohoto zákona prováděly v zemích České a Moravskoslezské Ústřední bratrská pokladna a na Slovensku Ústřední sociální pojišťovna v Bratislavě.

¹² *Vládní návrh zákona o hornickém pensijním pojištění, důvodová zpráva, zvláštní část, s. 14* [online]. Ústavodárné Národní shromáždění republiky Československé 1947, 2. zasedání [cit. 10.2.2013]. Dostupné z http://www.psp.cz/eknih/1946uns/tisky/t0357_01.htm.

2. Vývoj právní úpravy zvýšení důchodu pro bezmocnost v období od roku 1948 do roku 1988

2. 1. Období po únoru 1948 do roku 1968

2. 1. 1. Zákon č. 99/1948 Sb. z. a n., o národním pojištění, ve znění pozdějších předpisů¹³

Zákon č. 99/1948 Sb. z. a n. byl prvním poválečným kodexem sociálního pojištění, který zahrnoval ucelenou úpravu sociálního zabezpečení pro případy nemoci a mateřství (nemocenské pojištění), jakož i pro případy stáří, invalidity, ztráty živitele a úrazu (důchodové pojištění). Důchodově pojištění byli na základě tohoto zákona nejpočetnější skupiny výdělečně činného obyvatelstva, tj. zaměstnanci (vyjma tzv. veřejných zaměstnanců – státní zaměstnanci, učitelé, duchovní apod.) a osoby samostatně výdělečně činné (včetně spolupracujících členů rodiny). Zákon č. 99/1948 Sb. z. a n. byl zveřejněn ve Sbírce zákonů a nařízení republiky Československé v částce 41 dne 15. 5. 1948. V části upravující důchodové pojištění nabyl účinnosti dne 1. 10. 1948.

Je to poslední právní předpis, o němž se pojednává v této práci, který byl zveřejněn ve Sbírce zákonů a nařízení. Od částky 78 z roku 1948 již byly všechny právní předpisy publikovány ve Sbírce zákonů vytvořené zákonem č. 214/1948 Sb., o sbírkách zákonů s účinností od 28. 8. 1948.

Zákon o národním pojištění zachoval institut zvýšení důchodu pro bezmocnost v zásadě ve stejném rozsahu jako předchozí právní úprava. V ustanovení části druhé, oddílu druhém, § 60 odst. 2 bylo zvýšení důchodu pro bezmocnost vymezeno nikoliv jako samostatná dávka důchodového pojištění, nýbrž jako příslušenství důchodu. Zvýšení důchodu pro bezmocnost bylo považováno za požitok osobní a nezásluhový.

Maximální výše zvýšení důchodu pro bezmocnost činila polovinu vypláceného důchodu. Nárok na zvýšení důchodu pro bezmocnost vznikl důchodci, který byl trvale natolik bezmocný, že potřeboval ošetření a obsluhu poskytované jinou osobou. Nárok na zvýšení

¹³ *Vládní návrh zákona o národním pojištění, důvodová zpráva, zvláštní část, s. 18* [online]. Ústavodárné Národní shromáždění Československé republiky 1948, 5. zasedání [cit. 10.2.2013]. Dostupné z http://www.psp.cz/eknih/1946uns/tisky/t1100_01.htm.

sirotčího důchodu a výchovného, poskytovaného vdově pečující o bezmocného sirotka, vznikál u dětí až od sedmého roku věku.

O přiznání, zamítnutí a odnětí zvýšení důchodu pro bezmocnost rozhodovala Ústřední národní pojišťovna. Jelikož zvýšení důchodu pro bezmocnost bylo koncipováno jako dobrovolná dávka, nebyly proti rozhodnutí Ústřední národní pojišťovny přípustěny mimořádné opravné prostředky formou soudního přezkumu. Zákonodárce navázal na právní úpravu uplatňovanou v zákonu č. 26/1929 Sb. z. a n., o penzijním pojištění soukromých zaměstnanců ve vyšších službách, odkud bylo zvýšení důchodu pro bezmocnost převzato do zákona o národním pojištění, a to ve znění účinném od 1. 10. 1941, což odůvodnil tím, že tato forma rozhodování se osvědčila, jelikož zajistila jednotné posuzování všech případů nositelem pojištění a zabránila tak excesům při posuzování, způsobeným individuálními přístupy jednotlivých lékařů zejména soudních znalců.

Rovněž definice pojmu bezmocnost, která bezmocnou osobu charakterizuje jako osobu potřebující ošetření a obsluhu jinou osobou, byla převzata ze zákona č. 26/1929 Sb., o penzijním pojištění soukromých zaměstnanců ve vyšších službách. Z definice obsažené ve zmíněném zákonu č. 26/1929 Sb. bylo vypuštěno slovo „pomoci“, jelikož v mnoha případech nebyla podmínka potřeby pomoci (v tehdejší chápání obsahu tohoto pojmu) splněna současně s podmínkami potřeby ošetření nebo obsluhy a dávka nemohla být z tohoto důvodu přiznána. Proto byla v definici bezmocnosti ponechána jen potřeba ošetření a obsluhy, přičemž pojem ošetření byl vykládán nejen jako léčebné či zdravotní ošetření, nýbrž i jako jakákoliv pomoc poskytnutá třetí osobou.

Další rozdíl oproti dosavadnímu právnímu stavu spočíval v tom, že zvýšení důchodu pro bezmocnost bylo možno přiznat ke všem typům důchodů. Sirotčí důchod bylo možno zvýšit pro bezmocnost až od sedmého roku věku dítěte.

Výše vdovských důchodů a tehdejších důchodů družek byla odvozována z výše starobního či invalidního důchodu, na který by měl pojištěnec (důchodce) nárok v době smrti, po odečtení případně pobíraného zvýšení důchodu pro bezmocnost. Tato zásada platila i u sirotčích důchodů, kde však činila výše sirotčího důchodu polovinu výše přímého důchodu zemřelé osoby, nejméně však 6000 Kč ročně.

Vládním nařízením č. 46/1952 Sb., o úpravě národního důchodového pojištění členů jednotných zemědělských družstev, osob samostatně výdělečně činných a spolupracujících členů rodin, ze dne 9. 9. 1952, bylo zvýšení důchodu pro bezmocnost rozšířeno na členy jednotných zemědělských družstev se společným hospodařením (III. a IV. typu) splňujících

stanovené podmínky¹⁴. Zvýšení důchodu nebo výchovného pro bezmocnost bylo zařazeno mezi dávky poskytované z pojištění těchto osob. Rozhodování ve věcech bezmocnosti svěřilo vládní nařízení Státnímu úřadu důchodového zabezpečení, který mohl pojištěnému družstevníkovi, jeho rodinným příslušníkům nebo pozůstalým, zvýšit důchod, resp. výchovné z důvodu bezmocnosti až o polovinu.

V návaznosti na zákon č. 99/1948 Sb. z. a n. bylo upraveno důchodové zaopatření příslušníků ozbrojených sil, kteří odešli z činné služby pro stáří nebo pracovní neschopnost způsobenou poškozením zdraví a důchodové zaopatření jejich rodinných příslušníků, neschopných k práci, nezaopatřených nebo dosáhnuvších určitého věku. Stalo se tak zákonem č. 89/1952 Sb., o důchodovém zaopatření příslušníků ozbrojených sil, ve znění pozdějších předpisů¹⁵, s účinností od 1. 1. 1953. Zvýšení důchodů pro bezmocnost zde bylo v ustanovení § 3 odst. 4 definováno jako pravidelná sociální dávka, která náleží mezi dávky důchodového zaopatření. V předchozích zákonech upravujících důchodové nároky příslušníků ozbrojených sil, kterými byly zákon č. 76/1922 Sb. z. a n., o vojenských požitcích zaopatřovacích a zákon č. 153/1923 Sb. z. a n., kterým se upravují některé služební poměry četnictva a některé četnické požitky, ještě zvýšení důchodu pro bezmocnost nebylo obsaženo.

2. 1. 2. Zákon č. 55/1956 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů¹⁶

Zákonem č. 55/1956 Sb., který jako první obsahoval pojem sociální zabezpečení, byl přebudován systém důchodového zabezpečení zaměstnanců a byla k němu přičleněna sociální péče o všechny kategorie občanů na základě principu potřeby. Oblast nemocenského pojištění byla oddělena od důchodového pojištění a upravena speciálním zákonem č. 54/1956 Sb., o nemocenském pojištění. Dávky a služby sociálního zabezpečení byly poskytovány státem. Zaměstnanci neplatili na jejich úhradu zvláštní příspěvky. Zákon č. 55/1956 Sb. byl schválen dne 30. 11. 1956. Ve Sbírce zákonů byl vyhlášen v částce 30 dne

¹⁴ *Nařízení ze dne 9. 9. 1952 o úpravě národního důchodového pojištění členů jednotných zemědělských družstev, osob samostatně výdělečně činných a spolupracujících členů rodin* [online]. Národní shromáždění republiky Československé 1952, I. volební období, 10. zasedání [cit. 18.7.2016]. Dostupné z <http://download.zakony.cz/zakony/1952/1/zakon-046-1952-Sb-narizeni-o-uprave-narodniho-duchodoveho-pojisteni-clenu-jednotnych-zemedelskych-druzstev-osob-samos-SB1952046>.

¹⁵ *Vládní návrh zákona o důchodovém zaopatření příslušníků ozbrojených sil* [online]. Národní shromáždění republiky Československé 1952, I. volební období, 10. zasedání [cit. 12.2.2013]. Dostupné z http://www.psp.cz/eknih/1948ns/tisky/t0661_00.htm.

¹⁶ *Vládní návrh zákona o sociálním zabezpečení, důvodová zpráva, zvláštní část, s. 27, 40, 58* [online]. Národní shromáždění republiky Československé 1956, II. volební období [cit. 9.7.2016]. Dostupné z http://www.psp.cz/eknih/1954ns/tisky/t0085_01.htm.

18. 12. 1956 a po legisvakační lhůtě netrvajících ani dva týdny vstoupil v účinnost dnem 1. 1. 1957. Tímto dnem byly zákonem č. 55/1956 Sb. zrušeny veškeré právní předpisy, jejichž předmětem byly věci upravené tímto zákonem. Zejména byl zrušen zákon č. 99/1948 Sb., o národním pojištění, ve znění pozdějších předpisů, v částech upravujících důchodové pojištění.

V ustanovení § 4 odst. 2 bodu 3. bylo zvýšení důchodu pro bezmocnost zařazeno do výčtu dávek, které se poskytují z důchodového zabezpečení zaměstnanců. Tak jako předcházející zákon č. 99/1948 Sb., zachoval i zákon č. 55/1956 Sb. právní úpravu zvýšení důchodu pro bezmocnost v podstatě beze změny¹⁷. Všechny typy důchodů mohly být zvýšeny až o polovinu za předpokladu, že byl důchodce natolik trvale bezmocný, že potřeboval ošetření a obsluhu jinou osobou. Zachováno bylo rovněž ustanovení, podle něhož mohl být sirotčí důchod dítěte zvýšen pro bezmocnost až od 7. roku věku. Výchovné náležející na dítě starší 7 let mohlo být též zvýšeno až o polovinu, jestliže bylo dítě trvale bezmocné. Zvýšení důchodu pro bezmocnost nemělo vliv na souběh nároku na starobní důchod, důchod za výsluhu let, invalidní nebo částečný invalidní důchod a na důchod vdovský nebo sirotčí, z nichž vyšší důchod náležel v plné výši, a z ostatních náležela polovina výměry.

O žádostech o zvýšení důchodů pro bezmocnost rozhodovaly orgány sociálního zabezpečení na základě posudků o zdravotním stavu žadatele, jimiž byly při rozhodování vázány. Zpracovávání posudků pro účely rozhodování o dávkách sociálního zabezpečení bylo svěřeno posudkovým komisím sociálního zabezpečení, což byly kolektivní orgány, složené stejně jako dosavadní posudkové komise důchodového zabezpečení nejen z lékařů, nýbrž i ze zástupců zaměstnavatelů. Posudkové komise byly zřízeny jako poradní orgány při odborech sociálního zabezpečení rad okresních (městských, obvodních) a krajských (ústředních) národních výborů.

Zdravotnická zařízení, označovaná jako výkonná, byla povinna provést na žádost orgánu sociálního zabezpečení vyšetření zdravotního stavu v řízení o zvýšení důchodu pro bezmocnost, a poskytnout mu lékařské nálezy, posudky a zprávy o průběhu a rozsahu zdravotního postižení posuzované osoby v rozsahu nezbytném k rozhodnutí o dávce. Pojem výkonné zdravotnické zařízení byl vymezen v ustanovení § 7 zákona č. 103/1951 Sb., o jednotné preventivní a léčebné péči.

¹⁷ *Vládní návrh zákon o sociálním zabezpečení, důvodová zpráva, zvláštní část*, s. 28, 29, 42 [online]. Národní shromáždění republiky Československé 1956, II. volební období [cit. 12.2.2013]. Dostupné z http://www.psp.cz/eknih/1954ns/tisky/t0085_01.htm.

Na zákon č. 55/1956 Sb. navázalo vládní nařízení č. 56/1956 Sb., o nemocenském a důchodovém pojištění členů jednotných zemědělských družstev a o důchodovém pojištění jednotlivě hospodařících rolníků a jiných osob samostatně hospodařících, které rovněž s účinností od 1. 1. 1957 nahradilo vládní nařízení č. 46/1952 Sb., o úpravě národního důchodového pojištění členů jednotných zemědělských družstev, osob samostatně výdělečně činných a spolupracujících členů rodin. Úprava zvýšení důchodu pro bezmocnost ve vládním nařízení byla totožná s jeho úpravou v zákonu č. 55/1956 Sb. Ve věcech bezmocnosti osob výdělečně činných v zemědělství rozhodoval stejně jako u ostatních zaměstnaneckých skupin Státní úřad důchodového zabezpečení. Věcná úprava zvýšení důchodu pro bezmocnost byla stejná jako v zákoně č. 55/1956 Sb. Důchodové pojištění výdělečně činného zemědělského obyvatelstva dostalo zákonnou podobu v roce 1962, kdy byl schválen zákon č. 32/1962 Sb., o sociálním zabezpečení družstevních rolníků. Po obsahové stránce nedošlo v právní úpravě zvýšení důchodu pro bezmocnost k žádným změnám.

Dalším právním předpisem navazujícím na zákon č. 55/1956 Sb. je zákon č. 33/1957 Sb., o sociálním zaopatření příslušníků ozbrojených sil¹⁸, který s účinností od 1. 9. 1957 nahradil zákon č. 89/1952 Sb., o důchodovém zaopatření příslušníků ozbrojených sil. Úprava zvýšení důchodu pro bezmocnost v tomto zákoně kopírovala ustanovení zákona č. 55/1956 Sb., o sociálním pojištění.

Vyhláškou č. 133/1958 Ú. 1. Státního úřadu sociálního zabezpečení ze dne 13. 8. 1958 o složení, organizaci, působnosti a způsobu jednání komisí sociálního zabezpečení rad národních výborů¹⁹, bylo v souladu s usnesením vlády ze dne 9. 7. 1958 a po projednání s Ústřední radou odborů vyhlášeno složení a organizace komisí sociálního zabezpečení rad národních výborů. Komise sociálního zabezpečení byly výkonnými orgány rad národních výborů, kterým bylo svěřeno rozhodování o dávkách, službách a jiných věcech sociálního zabezpečení v rozsahu stanoveném v uvedené vyhlášce. Na základě ustanovení § 3 odst. 1 písm. a) bodu 1. vyhlášky komise sociálního zabezpečení rad okresních národních výborů rozhodovaly o zvýšení sociálního důchodu a výchovného k sociálnímu důchodu pro bezmocnost. Tato vyhláška nabyla účinnosti dnem 19. 8. 1958, kterým zároveň pozbyla

¹⁸ *Vládní návrh zákona o sociálním zaopatření příslušníků ozbrojených sil, tisk 147* [online]. Národní shromáždění republiky Československé 1957, II. volební období [cit. 12.2.2013]. Dostupné z http://www.psp.cz/eknih/1954ns/tisky/t0147_01.htm.

¹⁹ *Vyhláška ze dne 13. 8. 1958 o složení, organizaci, působnosti a způsobu jednání komisí sociálního zabezpečení rad národních výborů* [online]. Státní úřad sociálního zabezpečení, 1958 [cit. 18.7.2013]. Dostupné z <http://www.epravo.cz/vyhledavani-aspi/?Id=29233&Section=1&IdPara=1&ParaC=2>.

platnosti vyhláška č. 226/1957 Ú. l., kterou bylo přeneseno rozhodování o některých dávkách důchodového zabezpečení na výkonné orgány národních výborů.

Příslušnost k rozhodování o bezmocnosti dále upravila vládní vyhláška č. 151/1960 Sb., o organizaci a působnosti posudkových komisí sociálního zabezpečení, ze dne 12. 10. 1960²⁰. Vláda tehdejší Československé socialistické republiky vytvořila tímto prováděcím předpisem posudkové komise, které byly zřizovány krajskými, okresními a jim na roveň postavenými národními výbory při komisích sociálního zabezpečení jako užší komise. Zřizovány byly za účelem rozhodování o tom, zda zdravotní stav nebo pracovní schopnost posuzovaného odůvodňuje poskytnutí dávky (služby) sociálního zabezpečení (pojištění, zaopatření), jakož i plnění ostatních úkolů dosavadních posudkových komisí sociálního zabezpečení. Z hlediska pojednávaného tématu bylo bezmocnosti věnováno jediné ustanovení, a to ustanovení § 6 odst. 1 písm. a) vládní vyhlášky, kterým bylo stanoveno, že okresní posudkové komise vydávají rozhodnutí o invaliditě (částečné invaliditě), bezmocnosti a o zdravotním stavu ve všech případech, kde poskytnutí dávky důchodového zabezpečení (pojištění, zaopatření) je závislé na zdravotním stavu. Složení posudkové komise bylo většinově laické. Skládala se z předsedy a nejméně čtyř dalších členů, mezi nimiž byli toliko dva lékaři, z nichž pouze jeden byl kvalifikovaným posudkovým lékařem. Druhoinstančním orgánem byly krajské posudkové komise, které rozhodovaly o odvolání proti rozhodnutím okresních posudkových komisí. Komise rozhodovala na základě lékařského nálezu ošetřujícího lékaře posuzované osoby. Lékařští členové posudkové komise kontrolovali správnost nálezu a při zasedání posudkové komise prováděli vlastní vyšetření posuzované osoby. Vládní vyhláška č. 151/1960 Sb. nabyla účinnosti dnem jejího vyhlášení, tj. ode dne 25. 10. 1960, a tímž dnem pozbyla platnosti vyhláška č. 92/1958 Ú. l., o organizaci a činnosti posudkových komisí sociálního zabezpečení, a jednacích řádů pro tyto komise. Zrušena byla zákonem č. 101/1964 Sb., o sociálním zabezpečení, ke dni 1. 7. 1964.

Do roku 1962 bylo sociální zabezpečení družstevních rolníků upraveno formou vládních nařízení. Zákonnou podobu získalo zákonem č. 32/1962 Sb., o sociálním

²⁰ *Vládní vyhláška č. 151/1960 Sb., o organizaci a působnosti posudkových komisí sociálního zabezpečení* [online]. Stejnopis sbírky zákonů Republiky československé, ročník 1960, částka 62. Vláda ČSR, 1960 [cit. 12.2.2013]. Dostupné z <http://ftp.aspi.cz/aspi/opispdf/1960.html>.

zabezpečení družstevních rolníků, ve znění pozdějších předpisů²¹. Národní shromáždění jej schválilo dne 29. 3. 1962, v částce 16 Sbírky zákonů byl vyhlášen dne 30. 3. 1962 a účinnosti nabyl dnem 1. 4. 1962. Ze všech právních předpisů upravujících dávky poskytované z důvodu závislosti na pomoci druhé osoby byl zákon č. 32/1962 Sb. v platnosti nejkratší dobu, 2 roky a 3 měsíce. Právní úprava zvýšení důchodu pro bezmocnost v zákoně o sociálním zabezpečení družstevních rolníků byla shodná s právní úpravou této dávky v zákoně č. 55/1956 Sb., o sociálním zabezpečení. Zvýšení všech typů důchodů mohlo činit až polovinu výše důchodu. Bezmocnost byla definována jako potřeba ošetření a obsluhy jinou osobou. Převzata byla taktéž zásada, podle níž mohl být sirotčí důchod dítěte zvýšen pro bezmocnost až od 7. roku věku. Jestliže bylo dítě starší 7 let trvale bezmocné, měla osoba o něj pečující nárok na zvýšení výchovného v částce dosahující až poloviny výše důchodu. Na souběh nároku na starobní důchod, důchod za výsluhu let, invalidní nebo částečný invalidní důchod a na důchod vdovský nebo sirotčí, z nichž vyšší důchod náležel v plné výši, a z ostatních náležela polovina výměry, nemělo zvýšení důchodu pro bezmocnost vliv.

S účinností od 24. 8. 1962 došlo ke změně v úpravě příslušnosti k rozhodování ve věcech zvýšení důchodů pro bezmocnost. Vládní vyhláškou č. 84/1962 Sb., o organizaci a působnosti užších komisí dávkových a užších komisí sociální péče, ze dne 8. 8. 1962 byly zřízeny dávkové komise a komise sociální péče²². Podle této vyhlášky zřizovaly krajské národní výbory, Národní výbor hlavního města Prahy, okresní národní výbory, obvodní národní výbory v Praze a městské národní výbory v Bratislavě, v Brně, v Ostravě a v Plzni dávkové komise a komise sociální péče jako užší komise při komisi sociálního zabezpečení s působností ve věcech sociálního zabezpečení jednotlivých občanů. Pravomoci městských národních výborů byly rozšířeny mimo jiné o rozhodování o zvýšení sociálního důchodu a výchovného pro bezmocnost. Okresní národní výbory, obvodní národní výbory v Praze a městské národní výbory v Brně, Ostravě a Plzni pověřovaly dávkové komise rozhodováním o zvýšení sociálního důchodu a výchovného pro bezmocnost a o odvolání proti rozhodnutím komisí městského národního výboru o těchto dávkách. Užší komise byly složeny z předsedy nebo jeho zástupce a nejméně dvou dalších členů, z nichž jeden byl pracovníkem odboru sociálního zabezpečení a působil jako tajemník komise a druhý byl zástupcem tehdejšího

²¹ *Vládní návrh zákona o sociálním zabezpečení družstevních rolníků*, tisk 86, s. 8, 28 [online]. Národní shromáždění Československé socialistické republiky 1962, III. volební období [cit. 19.5.2013]. Dostupné z http://www.psp.cz/eknih/1960ns/tisky/t0086_02.htm.

²² *Vyhláška ze dne 8. 8. 1962 o organizaci a působnosti užších komisí dávkových a užších komisí sociální péče* [online]. Vláda ČSSR, 1962 [cit. 19.5.2013]. Dostupné z <http://www.epravo.cz/vyhledavani-aspi/?Id=30243&Section=1&IdPara=1&ParaC=2>.

Revolučního odborového hnutí nebo člen jednotného zemědělského družstva, byl-li účastníkem řízení rolník, jeho rodinný příslušník nebo spolupracující člen rodiny. Vyhláškou č. 84/1962 Sb. byla zrušena ustanovení vyhlášky č. 226/1957 Ú. l., kterou se přenáší rozhodování o některých dávkách důchodového zabezpečení na výkonné orgány národních výborů, a vyhlášky č. 133/1958 Ú. l., o složení, organizaci, působnosti a způsobu jednání komisí sociálního zabezpečení rad národních výborů.

2. 1. 3. Zákon č. 101/1964 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů²³

V polovině šedesátých let byl přijat další komplexní právní předpis důchodového pojištění, zahrnující taktéž úpravu zvýšení důchodu pro bezmocnost. K jeho schválení došlo 4. 6. 1964, vyhlášen byl ve Sbírce zákonů dne 15. 6. 1964 a účinnosti nabyl po krátké legisvakační lhůtě dne 1. 7. 1964. Zákon č. 101/1964 Sb. v plném rozsahu zrušil zákon č. 55/1956 Sb.

Podstata zvýšení důchodu pro bezmocnost byla zachována v zásadě v tom stavu, v jakém vznikla počátkem dvacátých let minulého století. Zvýšení důchodu a výchovného pro bezmocnost bylo definováno jako dávka důchodového zabezpečení zařazená ve výčtu těchto dávek, uvedeném v ustanovení části první, dílu prvním, § 3 bodu 3. zákona. Materiální podmínkou nároku na zvýšení důchodové dávky z důvodu bezmocnosti byla nadále potřeba ošetření a obsluhy jinou osobou. Zásadně však byla změněna výše této dávky. Zvýšení pro bezmocnost bylo nově upraveno tak, že procentní zvyšování důchodu bylo nahrazeno zvýšením o pevnou částku v rozpětí 100 až 400 Kčs²⁴ měsíčně podle stupně bezmocnosti a sociální potřeby poživitele důchodu. Tím byly eliminovány případy, kdy důchodce s vyšším důchodem při stejném stupni bezmocnosti pobíral vyšší zvýšení pro bezmocnost než důchodce s nižším důchodem. Do výše 400 Kčs měsíčně bylo poskytováno zvýšení též k sirotčímu důchodu a k výchovnému. Sirotčí důchody a výchovné mohly být zvýšeny nadále až po dosažení 7 let věku dítěte. Ekonomický dopad zvýšení důchodu pro bezmocnost se promítal do daňové oblasti. Z důchodů přesahujících částku 700 Kčs měsíčně byla srážena zvláštní daň. Výše nezdanitelné částky byla dále zvyšována podle počtu dětí důchodce, na

²³ *Vládní návrh zákona o sociálním zabezpečení, důvodová zpráva, všeobecná část, s. 37, zvláštní část, s. 46* [online]. Národní shromáždění Československé socialistické republiky, 1964, III. volební období, tisk 193 [cit. 15.6.2013]. Dostupné z http://www.psp.cz/eknih/1960ns/tisky/t0193_08.htm.

²⁴ Průměrná hrubá měsíční mzda v roce 1965 činila 1 453 Kč. *Časové řady základních ukazatelů statistiky práce*. Český statistický úřad [online]. [cit. 1.12.2015]. Dostupné z <https://www.czso.cz/csu/czso/casove-rady-zakladnich-ukazatelů-statistiky-prace-srpen-2015>.

kteřé pobírá výchovné, o 200 Kčs, přičemž při počtu tří dětí důchod zvláštní dani nepodléhal, bez ohledu na jeho výši. Zvýšení důchodu pro bezmocnost zvláštní dani nepodléhalo, a tudíž se o něj navyšovala nezdanitelná částka.

Stejně jako tomu bylo u předchozích zákonů o sociálním zabezpečení, nezahrnoval ani zákon č. 101/1964 Sb. důchodové pojištění zemědělců, které ponechal speciální právní úpravě. Jednalo se o zákon č. 103/1964 Sb., o sociálním zabezpečení družstevních rolníků²⁵, který byl schválen, vyhlášen a v účinnost vstoupil ve stejných termínech jako zákon č. 101/1964 Sb. Hmotněprávní úprava zvýšení důchodu pro bezmocnost byla ke dni nabytí účinnosti zákona č. 103/1964 Sb. doslovně převzata ze zákona č. 101/1964 Sb., o sociálním zabezpečení.

Během platnosti a účinnosti obou výše zmíněných zákonů zasáhla do právní úpravy zvýšení důchodu pro bezmocnost jediná novela, která byla provedena zákonem č. 71/1970 Sb., o úpravě některých nízkých důchodů a o dalších změnách v sociálním zabezpečení²⁶, který Federální shromáždění Československé socialistické republiky schválilo dne 8. 7. 1970. Vyhlášen ve Sbírce zákonů byl dne 17. 7. 1970 a účinnosti nabyl dne 1. 10. 1970. V zákoně č. 101/1964 Sb. i v zákoně č. 103/1964 Sb. došlo k naprosto shodným změnám. Novela umožňovala fakultativně (slovy zákona „může být zvýšen“) zvýšit starobní důchod, který byl jediným zdrojem příjmu důchodce, na částku 500 Kč měsíčně. Pokud měl důchodce též další příjem, mohl být starobní důchod zvýšen jen na částku, která v součtu s jeho dalšími příjmy nepřekročila v úhrnu 500 Kč měsíčně²⁷. V případě, že byl na důchod odkázán též rodinný příslušník důchodce, mohl být tento důchod, resp. úhrn důchodu a jiných příjmů, zvýšen na částku 850 Kčs měsíčně. Stejná částka byla limitem zvýšení důchodu pro jednoho z manželů (druha nebo družku), kteří oba měli důchody nižší. Důchod bylo možno takto zvýšit jen tehdy, když si důchodce nebo rodinný příslušník nemohl zvýšit životní úroveň vlastní prací z důvodu vysokého věku, nepříznivého zdravotního stavu nebo jiných vážných důvodů. Při tomto zvyšování důchodu se mimo jiné nepřihlíželo ke zvýšení důchodu nebo

²⁵ *Vládní návrh zákona o sociálním zabezpečení družstevních rolníků, tisk 194, důvodová zpráva, zvláštní část, s. 35* [online]. Národní shromáždění Československé socialistické republiky 1964, III. volební období [cit. 1.6.2013]. Dostupné z http://www.psp.cz/eknih/1960ns/tisky/t0194_01.htm.

²⁶ *Vládní návrh zákona o úpravě některých nízkých důchodů a o dalších změnách v sociálním zabezpečení, důvodová zpráva, s. 6, 21* [online]. Federální shromáždění Československé socialistické republiky 1970, I. v. o.45 [cit. 1.6.2013]. Dostupné z http://www.psp.cz/eknih/1969fs/tisky/t0045_01.htm.

²⁷ Průměrná hrubá měsíční mzda v roce 1970 činila 1 915 Kč. *Časové řady základních ukazatelů statistiky práce*. Český statistický úřad. [online] [cit. 1.12.2015]. Dostupné z <https://www.czso.cz/csu/czso/casove-rady-zakladnich-ukazatelu-statistiky-prace-srpen-2015>.

výchovného pro bezmocnost, což bylo výslovně stanoveno v zákoně č. 101/1964 Sb. změnou a doplněním ustanovení § 18 odst. 5 a 6 a v zákoně č. 103/1964 Sb. změnou a doplněním ustanovení § 47 odst. 4 a 5.

Prováděcím předpisem k zákonu č. 101/1964 Sb. byla vyhláška Státního úřadu sociálního zabezpečení č. 102/1964 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení²⁸. Zvýšení důchodu pro bezmocnost zde nebylo prakticky vůbec rozpracováno. V době nabytí účinnosti obsahovala vyhláška jediné ustanovení o bezmocnosti v § 25, který stanovil, že do úhrnu vdovského důchodu a příjmu z výdělečné činnosti se pro účely krácení vdovského důchodu nezapočítává zvýšení důchodu pro bezmocnost. Novelou provedenou vyhláškou MPSV č. 91/1968 Sb., jíž se mění a doplňuje vyhláška Státního úřadu sociálního zabezpečení č. 102/1964 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení, přibýlo od 1. 7. 1969 ustanovení o tom, že do vlastního příjmu dítěte se pro účely ztráty nároku na výplatu výchovného k důchodu z důvodu dosažení příjmu přesahujícího stanovenou částku, nezahrnuje jeho sirotčí důchod včetně případného zvýšení pro bezmocnost.

Oddělení důchodového pojištění jednotlivě hospodařících rolníků a jiných samostatně hospodařících osob, a spolu s ním i právní úpravy zvýšení důchodu pro bezmocnost, od ostatních skupin výdělečně činného obyvatelstva, včetně členů jednotných zemědělských družstev, trvalo i po vydání vyhlášky č. 105/1964 Sb. S účinností od 1. 7. 1964 zařadila tato vyhláška Státního úřadu sociálního zabezpečení zvýšení důchodu pro bezmocnost mezi dávky poskytované z důchodového zabezpečení jednotlivě hospodařících rolníků, a to vůbec poprvé pro danou sociální skupinu²⁹. Vyhláškou MPSV č. 77/1970 Sb., ze dne 9. července 1970, jíž se mění a doplňuje vyhláška Státního úřadu sociálního zabezpečení č. 105/1964 Sb., o důchodovém pojištění jednotlivě hospodařících rolníků a jiných osob samostatně hospodařících a o poskytování zaopatřovacího příspěvku členům jejich rodin, ve znění vyhlášek č. 93/1968 Sb. a č. 181/1968 Sb., byly taktéž s účinností od 1. 10. 1970 učiněny ve vyhlášce č. 105/1964 Sb. stejné změny jaké vnesl zákon č. 71/1970 Sb., o úpravě některých nízkých důchodů a o dalších změnách v sociálním zabezpečení, do zákonů č. 101/1964 Sb. a č. 103/1964 Sb. V zásadě se jednalo o to, že se zvýšení důchodu pro bezmocnost

²⁸ *Vyhláška ze dne 8. 6. 1964, kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení* [online]. Vláda ČSSR, 1964 [cit. 19.5.2013]. Dostupné z <http://www.epravo.cz/vyhledavani-aspi/?Id=30509&Section=1&IdPara=1&ParaC=2>.

²⁹ *Vyhláška ze dne 8. 6. 1964 o důchodovém pojištění jednotlivě hospodařících rolníků a jiných osob samostatně hospodařících a o poskytování zaopatřovacího příspěvku členům jejich rodin* [online]. Státní úřad sociálního zabezpečení, 1964 [cit. 19.5.2013]. Dostupné z <http://www.epravo.cz/vyhledavani-aspi/?Id=30512&Section=1&IdPara=1&ParaC=2>.

nezapočítávalo do výše příjmů důchodce pro účely zvýšení důchodů, které jsou jediným zdrojem příjmů, na minimální výši (jak je shora popsáno). Výše dávky rovněž kopírovala stav upravený zákonem č. 101/1964 Sb., avšak s určitou odchylkou. S účinností od 1. 7. 1964 mohly být důchody jednotlivě hospodařících rolníků zvýšeny pro bezmocnost důchodce až o polovinu výše důchodu s odkazem na ustanovení § 74 zákona č. 103/1964 Sb., kde bylo stanoveno, že zvýšení může činit 100 až 400 Kč měsíčně, tj. stejně jako u ostatních sociálních skupin. Vyhláška MPSV č. 181/1968 Sb., již se mění a doplňuje vyhláška Státního úřadu sociálního zabezpečení č. 105/1964 Sb., o důchodovém pojištění jednotlivě hospodařících rolníků a jiných osob samostatně hospodařících a o poskytování zaopatřovacího příspěvku členům jejich rodin, ve znění vyhlášky č. 93/1968 Sb.³⁰, tento stav s účinností od 1. 1. 1969 změnila tak, že důchody jednotlivě hospodařících rolníků mohly být zvýšeny pro bezmocnost důchodce o 100 až 400 Kčs měsíčně, přičemž obdobně bylo možno zvýšit pro bezmocnost dítěte od sedmého roku jeho věku sirotčí důchod a výchovné. Ustanovení o zvýšení důchodu pro bezmocnost až o polovinu výše důchodu bylo vypuštěno.

Vyhláškou Státního úřadu sociálního zabezpečení č. 108/1964 Sb., o působnosti národních výborů ve věcech sociálního zabezpečení³¹, nabyvší účinnosti od 1. 7. 1964, která byla prováděcím právním předpisem k zákonům č. 101/1964 Sb. a č. 103/1964 Sb., došlo k rozšíření rozhodovací pravomoci národních výborů ustanovením § 2 písm. a) o rozhodování o zvýšení důchodu (výchovného) pro bezmocnost. Následujícím ustanovením § 3 bylo výslovně stanoveno, že mimo věcí uvedených v ustanovení § 2 rozhodují národní výbory i nadále na úseku posudkové činnosti o tom, zda jsou žadatelé o dávky sociálního zabezpečení a poživatelé těchto dávek bezmocní. Podle ustanovení § 4 vykonávaly národní výbory svou působnost ve věcech sociálního zabezpečení svými orgány, kterými byly komise sociálního zabezpečení, v jejichž rámci působily tzv. užší posudkové komise. Posudková komise jednala a usnášela se za přítomnosti předsedy nebo jeho zástupce, dvou lékařů, z nichž jeden byl vedoucím lékařem posudkové služby sociálního zabezpečení, pracovníka odboru sociálního zabezpečení národního výboru a zástupce Revolučního odborového hnutí. Dalšími obligatorními členy posudkových komisí byly zástupci zaměstnavatelských a společenských

³⁰ Vyhláška ze dne 20. 12. 1968, již se mění a doplňuje vyhláška Státního úřadu sociálního zabezpečení č. 105/1964 Sb., o důchodovém pojištění jednotlivě hospodařících rolníků a jiných osob samostatně hospodařících a o poskytování zaopatřovacího příspěvku členům jejich rodin, ve znění vyhlášky č. 93/1968 Sb. [online]. Státní úřad sociálního zabezpečení, 1968 [cit. 19.5.2013]. Dostupné z <http://www.epravo.cz/vyhledavani-aspi/?Id=31304&Section=1&IdPara=1&ParaC=2>.

³¹ Vyhláška ze dne 8. 6. 1964 o působnosti národních výborů ve věcech sociálního zabezpečení [online]. Státní úřad sociálního zabezpečení, 1964 [cit. 6.1.2014]. Dostupné z <http://www.epravo.cz/vyhledavani-aspi/?Id=30515&Section=1&IdPara=1&ParaC=2>.

organizací podle sociálního statusu posuzované osoby (např. u rolníka to byl zástupce jednotného zemědělského družstva, u mladistvého lékař pověřený péčí o dorost atd.). Národní výbory nejnižšího stupně, tj. místní a městské národní výbory, neměly ve věcech zvýšení důchodu (výchovného) pro bezmocnost žádné kompetence. Ustanoveními § 14 odst. 1 písm. a) a b) bylo rozhodování o zvýšení důchodu (výchovného) pro bezmocnost svěřeno okresním posudkovým komisím sociálního zabezpečení, jakož i rozhodování o tom, zda dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav žadatele o zvýšení důchodu, resp. jeho poživatele, odpovídá bezmocnosti. Krajské posudkové komise sociálního zabezpečení rozhodovaly o odvoláních proti rozhodnutím okresních posudkových komisí sociálního zabezpečení (ustanovení § 19). Posudkové komise rozhodovaly na základě lékařského nálezu ošetřujícího lékaře posuzované osoby a u nemocí z povolání na základě nálezu lékaře oddělení nemocí z povolání příslušného ústavu národního zdraví. Členové okresních posudkových komisí – lékaři vyžadovali lékařské podklady k posouzení též od odborných lékařů. Lékařští členové okresních a krajských posudkových komisí byli odpovědní za posouzení zdravotního stavu a zejména za určení, zda je zdravotní stav posuzované osoby dlouhodobě nepříznivý. Posudkové komise zasedaly ve zdravotnických zařízeních ústavů národního zdraví. Usnášely se většinou hlasů. V případě, že vedoucí lékař posudkové služby měl pochybnosti o správnosti rozhodnutí okresní posudkové komise, byla věc předána k zaujetí závazného stanoviska krajské posudkové komisi. Posuzování bezmocnosti probíhalo zásadně v přítomnosti posuzované osoby.

Vyhláška č. 108/1964 Sb. byla novelizována vyhláškou Ministerstva práce a sociálních věcí České socialistické republiky č. 78/1968 Sb., kterou se mění a doplňuje vyhláška č. 108/1964 Sb., o působnosti národních výborů ve věcech sociálního zabezpečení³². S účinností od 24. 6. 1968 byly posudkové komise označeny jako správní komise. Odbornost posudkových komisí byla posílena tím, že předseda posudkové komise a jeho zástupce byli voleni z vedoucích lékařů posudkové služby sociálního zabezpečení. Posuzování bezmocnosti již nezbytně nemuselo probíhat za účasti posuzované osoby, což bylo vyjádřeno v upraveném ustanovení § 13 novelizované vyhlášky č. 108/1964 Sb., tak, že účastník řízení má být pokud možno přítomen jednání posudkové komise sociálního zabezpečení.

V roce 1971 doznalo fungování posudkových komisí další změny. Předseda posudkové komise a jeho zástupce byli voleni z poslanců národního výboru, čímž byla

³² *Vyhláška MPSV ČSR č. 78/1968 Sb., kterou se mění a doplňuje vyhláška č. 108/1964 Sb., o působnosti národních výborů ve věcech sociálního zabezpečení* [online]. Sbírka zákonů Československé socialistické republiky, ročník 1968, částka 25 [cit. 6.1.2014]. Dostupné z <http://ftp.aspi.cz/opispdf/1968/025-1968.pdf>.

odbornost posudkových komisí opět oslabena. Tuto změnu přinesla s účinností od 24. 11. 1971 Vyhláška Ministerstva práce a sociálních věcí České socialistické republiky č. 131/1971 Sb., kterou se mění a doplňuje vyhláška č. 108/1964 Sb., o působnosti národních výborů ve věcech sociálního zabezpečení, ve znění vyhlášky č. 78/1968 Sb.³³

Vyhláška č. 108/1964 Sb. byla s účinností od 1. 1. 1976 zrušena zákonem č. 129/1975 Sb., o působnosti orgánů České socialistické republiky v sociálním zabezpečení.

2. 2. Období sedmdesátých a osmdesátých let dvacátého století

2. 2. 1. Zákon č. 121/1975 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů³⁴

V pořadí třetí zákon o sociálním zabezpečení následoval 11 let po předchozím. Zákon č. 121/1975 Sb., o sociálním zabezpečení, byl schválen dne 12. 11. 1975, ve Sbírce zákonů došlo k jeho zveřejnění dne 14. 11. 1975 a po krátké legisvakační lhůtě nabyl účinnosti dnem 1. 1. 1976.

Zvýšení důchodu pro bezmocnost bylo opět převzato z předešlého zákona, aniž by doznalo nějakých zásadních změn. Posílení koncepce zvýšení důchodu a výchovného pro bezmocnost jako dávky nárokové bylo zdůvodňováno upevněním sociálních jistot občanů a uvedením právní úpravy této dávky do souladu s realitou v ostatních státech tehdejší světové socialistické soustavy. Z toho plynula potřeba určení pevných částek zvýšení pro jednotlivé stupně bezmocnosti. Stávající maximální hranice úhrnu důchodu a zvýšení pro bezmocnost ve výši 1600 Kčs měsíčně byla v souvislosti s ostatními navrhovanými změnami zvýšena na 1800 Kčs měsíčně³⁵. Rozhodování o zvýšení důchodu a výchovného pro bezmocnost bylo svěřeno orgánům sociálního zabezpečení příslušným rozhodovat o dávce, k níž se toto zvýšení poskytuje, a to na základě posudku příslušné správní komise národního výboru.

³³ Vyhláška MPSV ČSR č. 131/1971 Sb., kterou se mění a doplňuje vyhláška č. 108/1964 Sb., o působnosti národních výborů ve věcech sociálního zabezpečení, ve znění vyhlášky č. 78/1968 Sb. [online]. Sbírka zákonů Československé socialistické republiky, ročník 1971, částka 33 [cit. 9.2.2014]. Dostupné z <http://ftp.aspi.cz/opispdf/1971/033-1971.pdf>.

³⁴ Vládní návrh zákona o sociálním zabezpečení, tisk 100, důvodová zpráva, obecná část, s. 96, 98, zvláštní část, s. 109 [online]. Federální shromáždění Československé socialistické republiky 1975, II. v. o. [cit. 27.3.2014] Dostupné z http://www.psp.cz/eknih/1971fs/tisky/t0100_14.htm.

³⁵ Průměrná hrubá měsíční mzda v roce 1976 činila 2382 Kč. Časové řady základních ukazatelů statistiky práce. Český statistický úřad [cit. 1.12.2015]. Dostupné z <https://www.czso.cz/csu/czso/casove-rady-zakladnich-ukazatelu-statistiky-prace-srpen-2015>.

Odhadované náklady na výplatu zvýšení důchodu pro bezmocnost pro rok 1976 činily 2,2 mld. Kčs.

Zvýšení důchodu a výchovného pro bezmocnost bylo nadále součástí výčtu dávek poskytovaných z důchodového zabezpečení uvedeného v ustanovení § 8 písm. c).

V ustanovení § 42 byly určeny nejnižší částky důchodů, které byly jediným zdrojem příjmu důchodce. Pro starobní, invalidní a vdovské důchody a také pro sirotčí důchody oboustranně osiřelého dítěte to byla částka 600 Kč. Tato částka platila i pro souběhy důchodů s jinými příjmy. Nedosáhl-li pobíraný důchod, resp. pobíraný důchod spolu s jiným příjmem důchodce, stanovené výše, dorovnával se pobíraný důchod do této výše. Zákonnými opatřeními předsednictva Federálního shromáždění č. 76/1979 Sb., o zvýšení důchodů a č. 7/1982 Sb., o zvýšení důchodů a o některých změnách zákona o sociálním zabezpečení, zákonem č. 108/1984 Sb., o zvýšení některých nízkých důchodů a o dalších změnách v sociálním zabezpečení a zákonem č. 53/1987 Sb., o zvýšení některých důchodů, které jsou jediným zdrojem příjmu, byla částka 600 Kčs postupně zvyšována až na 1000 Kčs ke dni 30. 9. 1988³⁶, k němuž byl zákon č. 121/1975 Sb. zrušen zákonem č. 100/1988 Sb. Totéž platilo pro starobní a invalidní důchody (jakož i pro úhrny těchto důchodů a jiných příjmů), na něž byl kromě důchodce, odkázán též rodinný příslušník, o kterém to stanovil příslušný právní předpis. Zde se začínalo na částce 1100 Kčs, které byla výše zmíněnými novelami postupně zvýšena až na částku 1700 Kčs. Navýšení bylo podmíněno objektivní neschopností důchodce nebo jeho rodinného příslušníka způsobenou věkem, zdravotním postižením nebo jinou závažnou příčinou, zvýšit si životní úroveň vlastní prací. Mezi příjmy, k nimž se při popsaném zvyšování důchodů nepřihlíželo, byly opět částky vyplacené na zvýšení důchodu a výchovného pro bezmocnost.

Definice zvýšení důchodu a výchovného pro bezmocnost byla nadále postavena na potřebě ošetření a obsluhy postižené osoby.

Zákon č. 121/1975 Sb. byl první právní normou, která diferencovala jednotlivé stupně bezmocnosti. Jednalo se o částečnou, převážnou a úplnou bezmocnost. Poprvé byly rovněž stanoveny konkrétní částky zvýšení a bylo tak upuštěno od stanovení výše dávky procentním podílem z výše důchodu, resp. rozpětím od do. Zvýšení činilo při částečné bezmocnosti 200 Kčs, při převážné bezmocnosti 300 Kčs a při úplné bezmocnosti 400 Kčs. Důchod spolu se zvýšením pro bezmocnost však nesměl přesáhnout částku 1800 Kčs měsíčně. Zákonem

³⁶ Průměrná hrubá měsíční mzda v roce 1988 činila 3095 Kč. *Časové řady základních ukazatelů statistiky práce*. Český statistický úřad [cit. 1.12.2015]. Dostupné z <https://www.czso.cz/csu/czso/casove-rady-zakladnich-ukazatelu-statistiky-prace-srpen-2015>.

č. 73/1982 Sb., o změnách zákona o sociálním zabezpečení a předpisů o nemocenském pojištění³⁷, byla s účinností od 1. 7. 1982 zvýšena částka, kterou nesměl přesáhnout důchod spolu se zvýšením pro bezmocnost z 1800 Kčs na 2000 Kčs měsíčně.

Věkovou hranicí, od níž bylo možno přiznat zvýšení sirotčího důchodu resp. výchovného pro bezmocnost, bylo ponecháno dosažení 7 let. Nárok na výplatu dávky neměly osoby umístěné v ústavech sociální péče, a to od počátku pobytu. Dospělí i dětská dlouhodobě hospitalizovaní pacienti v psychiatrických léčebnách ztráceli nárok na výplatu dávky počínaje čtvrtou měsíční splátkou, a v ostatních léčebných ústavech počínaje pátou měsíční splátkou.

Zmocňovacím ustanovením bylo tehdejšímu Federálnímu ministerstvu práce a sociálních věcí uloženo stanovit podzákonným právním předpisem po projednání se zúčastněnými ústředními orgány a s Ústřední radou odborů, kdy je důchodce částečně, převážně, nebo úplně bezmocný.

2. 2. 2. Vyhláška federálního ministerstva práce a sociálních věcí č. 128/1975 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů³⁸

V souladu se zmocněním daným tvůrcům vyhlášky zákonem č. 121/1975 Sb., byla tato podzákonná právní norma zaměřena na dva tematické okruhy otázek.

Za prvé byla vyhláška Federálního ministerstva práce a sociálních věcí č. 128/1975 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení, zaměřena na otázky dávkové, zejména pak otázky úpravy výše příjmů s ohledem na poskytování zvýšení důchodu pro bezmocnost. Pro účely krácení vdovského důchodu nebylo zvýšení důchodu pro bezmocnost zahrnováno do úhrnu důchodu a příjmu z výdělečné činnosti. Stejně tomu bylo u vlastního příjmu dítěte při posuzování nároku na sirotčí důchod, výchovné a zaopatřovací příspěvek. Vyhláškou Federálního ministerstva práce a sociálních věcí č. 73/1984 Sb., o změnách a doplněních vyhlášky č. 128/1975 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, ze dne 28. 6. 1984, byl s účinností od 1. 9. 1984 rozšířen tento princip i na stanovení náhrady ušlé pracovní odměny člena jednotného

³⁷ *Vládní návrh zákona o změnách zákona o sociálním zabezpečení a předpisů o nemocenském pojištění, tisk 43, důvodová zpráva, zvláštní část, s. 10, 11* [online]. Federální shromáždění Československé socialistické republiky 1982, II. v. o. [cit. 1.4.2014]. Dostupné z http://www.psp.cz/eknih/1981fs/tisky/t0043_00.htm.

³⁸ *Vyhláška federálního ministerstva práce a sociálních věcí č. 128/1975 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů* [online]. Sbírka zákonů Československé socialistické republiky, ročník 1975, částka 30 [cit. 9.4.2014]. Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=128&r=1975>.

zemědělského družstva, při posuzování vlastního příjmu některých členů domácnosti družstevníka.

Druhou základní oblastí úpravy bezmocnosti ve vyhlášce č. 128/1975 Sb. bylo její pojmové vymezení z hlediska nového rozčlenění bezmocnosti do tří stupňů. Právní úprava byla v tomto ohledu velice stručná a poskytovala kompetentním orgánům, zejména těm, kterým příslušelo posouzení zdravotního stavu oprávněné osoby, širokou diskreční pravomoc. Vyhláška č. 128/1975 Sb. určila v ustanovení § 29, provádějícím ustanovení § 47 zákona č. 121/1975 Sb., že částečně bezmocný je ten, kdo potřebuje dlouhodobě pomoc jiné osoby při některých nezbytných životních úkonech, převážně bezmocný je ten, kdo potřebuje dlouhodobě pravidelnou pomoc jiné osoby při hlavních životních úkonech a úplně bezmocný je ten, kdo potřebuje dlouhodobě trvalé ošetřování a pomoc jiné osoby při všech životních úkonech. Rozdíl mezi pomocí (myšleno zřejmě občasnou) a pravidelnou pomocí tvůrce vyhlášky nijak blíže nespecifikoval. Explicitně nebyl definován ani pojem životní úkon, který byl pouze implicitně naznačen příkladovým kazuistickým výčtem, jímž se tvůrce vyhlášky pokusil stanovit rozdíl mezi nezbytnými životními úkony a hlavními životními úkony. Za nezbytné životní úkony byly označeny mytí, česání a oblékání. Za hlavní životní úkony byly pak označeny chůze a výkon fyziologické potřeby. Takto kusá právní úprava měla pochopitelně za následek nejednotnost v posuzování bezmocnosti potažmo v rozhodovací činnosti správních úřadů. Toto negativum bylo poněkud zmírňováno tehdejší sociální situací a životními podmínkami posuzovaných osob, které neskýtaly srovnatelné možnosti k uspokojování životních potřeb, jaké mají dnešní poživatelé příspěvku na péči. Nesrovnatelná byla možnost využití kompenzačních pomůcek, komunikační techniky, sociálního vyžití a rovněž sociální služby nefungovaly na současném principu. Adresátů zvýšení důchodu pro bezmocnost bylo podstatně méně, než je dnešních poživatelů příspěvku na péči, a to především z důvodu nižší průměrné délky života, tudíž nižšího počtu seniorů, a rovněž tak z důvodu pokroku lékařské vědy, která je v současné době schopna uchovat život (byť na úrovni způsobující závislost na péči jiné osoby) pacientům s diagnózami, které by vedly před třemi až čtyřmi desítkami let rychle k fatálním důsledkům. Rovněž materiální situace všech občanů, tedy i adresátů zvýšení důchodu pro bezmocnost, byla ve druhé polovině sedmdesátých a v osmdesátých letech minulého století velmi podobná, a nezpůsobovala tudíž rozdíly v možnostech kompenzace zdravotního hendikepu, jaké známe dnes mezi příslušníky různých sociálních vrstev.

Vyhláška č. 128/1975 Sb. obsahovala rovněž ustanovení, která byla rozšiřující vůči ustanovením zákona č. 121/1975 Sb. Uvedené se týká části třetí, dílu prvního vyhlášky

č. 128/1975 Sb., věnovaného důchodovému pojištění jednotlivě hospodařících rolníků. Ustanovení § 8 písm. c) zákona bylo doplněno, co do adresátů právní normy, ustanovením § 102 vyhlášky, v němž byl výčet dávek poskytovaných z důchodového pojištění jednotlivě hospodařících rolníků rozšířen o zvýšení důchodu a výchovného pro bezmocnost. V ustanovení § 111 se pak duplicitně s ustanovením § 47 zákona č. 121/1975 Sb. stanoví výše dávky při jednotlivých stupních bezmocnosti. Vyhláškou federálního ministerstva práce a sociálních věcí č. 131/1984 Sb., o dalších změnách vyhlášky č. 128/1975 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení³⁹, ze dne 22. 11. 1984, byl s účinností od 1. 1. 1985 nahrazen duplicitní text ustanovení § 111 toliko odkazem na ustanovení § 47 zákona č. 121/1975 Sb. v tom smyslu, že zvýšení důchodu a výchovného pro bezmocnost se poskytuje ve výši a za podmínek stanovených v ustanovení § 47 zákona.

Úprava důchodů, které byly jediným zdrojem příjmu jednotlivě hospodařícího rolníka, byla obsažena v ustanovení § 115 vyhlášky. Vyhláška nařizovala obligatorně (slovy podzákonného právního předpisu „zvyšuje se“) zvýšit starobní, invalidní, vdovský nebo sirotčí důchod oboustranně osiřelého dítěte po jednotlivě hospodařícím rolníkovi, který je jediným zdrojem příjmu důchodce na částku 600 Kčs měsíčně (postupně valorizovanou až na 1000 Kčs). Pokud měl důchodce též další příjem, mohl být starobní důchod zvýšen jen na částku, která v součtu s jeho dalšími příjmy nepřekročila v úhrnu 600 Kčs měsíčně (postupně rovněž valorizovanou na 1000 Kčs). Pokud byl jiným příjmem poživatelky vdovského důchodu starobní nebo invalidní důchod, zvyšovaly se jen tyto přímé důchody. Při souběhu sirotčího důchodu s invalidním nebo vdovským důchodem se zvyšoval jen důchod invalidní nebo vdovský. V případě, že byl na důchod odkázán též rodinný příslušník důchodce, mohl být tento důchod, resp. úhrn důchodu a jiných příjmů, zvýšen na částku 1100 Kčs měsíčně (postupně valorizovanou až na 1700 Kčs). Stejná částka byla limitem zvýšení důchodu pro jednoho z manželů, kteří oba měli důchody nižší. Důchod bylo možno takto zvýšit, jen tehdy, když si důchodce nebo rodinný příslušník nemohl zvýšit životní úroveň vlastní prací z důvodu vysokého věku, nepříznivého zdravotního stavu nebo jiných vážných důvodů. Při tomto zvyšování důchodu se mimo jiné nepřihlíželo ke zvýšení důchodu nebo výchovného pro bezmocnost.

³⁹ Vyhláška ze dne 22. 11. 1984 o dalších změnách vyhlášky č. 128/1975 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů [online]. Federální ministerstvo práce a sociálních věcí, 1984 [cit. 19.10.2014]. Dostupné z <http://www.epravo.cz/vyhledavani-aspi/?Id=36415&Section=1&IdPara=1&ParaC=2>.

Vyhláškou č. 15/1982 Sb., o změnách vyhlášky č. 128/1975 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení⁴⁰, bylo s účinností od 1. 2. 1982 změněno ustanovení § 160 odst. 1, které zdravotnickým zařízením stanovilo povinnost podávat hlášení o důchodcích přijatých do ústavní péče nebo propuštěných z této péče, kterým byl důchod zvýšen pro bezmocnost, a u nichž délka ústavní péče trvala (nebo se předpokládalo, že bude trvat) déle než čtyři měsíce. Toto opatření mělo za cíl zabránit neoprávněným výplatám dávek příjemcům, kteří již byli dlouhodobě zaopatřeni.

2. 2. 3. Zákon č. 129/1975 Sb., o působnosti orgánů České socialistické republiky v sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů⁴¹

Kompetence jednotlivých orgánů k rozhodování ve věcech zvýšení důchodu pro bezmocnost byly stanoveny zákonem č. 129/1975 Sb., o působnosti orgánů České socialistické republiky v sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů.

Zákonem č. 129/1975 Sb., o působnosti orgánů České socialistické republiky v sociálním zabezpečení, byly ustanoveny jako orgány sociálního zabezpečení České socialistické republiky Ministerstvo práce a sociálních věcí České socialistické republiky, Úřad důchodového zabezpečení v Praze, národní výbory a ministerstva vnitra a spravedlnosti České socialistické republiky v mezích jejich osobní působnosti.

V původním znění zákona, které nabylo účinnosti dnem 1. 1. 1976, byla působnost ve věcech bezmocnosti svěřena pouze okresním národním výborům a jejich orgánům. Okresní národní výbory rozhodovaly o zvýšení důchodu manželky pro bezmocnost a o zvýšení sociálního důchodu (výchovného k němu) pro bezmocnost. Posudky o bezmocnosti vydávaly posudkové komise sociálního zabezpečení zřizované u okresních národních výborů. Do doby pozbytí účinnosti zákona č. 129/1975 Sb. ke dni 1. 10. 1988 se ustanovení vztahujících se k bezmocnosti dotkla jediná novela.

⁴⁰ Vyhláška č. 15/1982 Sb., o změnách vyhlášky č. 128/1975 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení [online]. Federální ministerstvo práce a sociálních věcí, 1984 [cit. 22.10.2014]. Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=15&r=1982>.

⁴¹ Vládní návrh zákona o působnosti orgánů České socialistické republiky v sociálním zabezpečení, tisk 119, důvodová zpráva, zvláštní část, s. 11, 16 [online]. Česká národní rada 1975, II. volební období [cit. 23.11.2014]. Dostupné z http://www.psp.cz/eknih/1971cnr/tisky/t0119_01.htm.

Zákonem č. 138/1982 Sb., ze dne 8. 11. 1982, kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady o působnosti orgánů České socialistické republiky v sociálním zabezpečení⁴², bylo okresním, místním a městským národním výborům s účinností od 1. 1. 1983 uloženo sepsávat žádosti o zvýšení důchodu nebo výchovného pro bezmocnost, pokud o to občan požádá.

2. 2. 4. Vyhláška č. 130/1975 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení a zákon České národní rady o působnosti orgánů České socialistické republiky v sociálním zabezpečení⁴³

Ustavování, jednání a složení posudkových komisí sociálního zabezpečení upravila vyhláška ministerstva práce a sociálních věcí České socialistické republiky č. 130/1975 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení a zákon České národní rady o působnosti orgánů České socialistické republiky v sociálním zabezpečení, která byla schválena dne 19. 11. 1975, zveřejněna ve Sbírce zákonů byla dne 28. 11. 1975 a účinnosti nabyla dnem 1. 1. 1976.

Okresní a krajské národní výbory volily předsedu posudkové komise sociálního zabezpečení a jeho zástupce z řad poslanců. Dalšími členy byli obligatorně voleni zástupce Revolučního odborového hnutí, výrobních družstev, ozbrojených sil, útvarů Sboru národní bezpečnosti a vojsk ministerstva vnitra, Sboru nápravné výchovy, zástupce jednotných zemědělských družstev, okresního výboru Českého svazu protifašistických bojovníků, lékař posudkové služby sociálního zabezpečení, lékař státní zdravotní správy, lékař ozbrojených sil, lékař Sboru národní bezpečnosti a vojsk ministerstva vnitra, lékař železničního zdravotnictví a lékař - člen Svazu protifašistických bojovníků na návrh příslušných orgánů a organizací a pracovníci příslušného odboru národního výboru.

Posudkové komise sociálního zabezpečení jednaly a byly usnášení schopné za přítomnosti předsedy nebo jeho zástupce, zástupce Revolučního odborového hnutí, lékaře posudkové služby sociálního zabezpečení, jednoho z lékařů státní zdravotní správy

⁴² *Vládní návrh zákona, kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady o působnosti orgánů České socialistické republiky v sociálním zabezpečení, tisk 36, důvodová zpráva, zvláštní část, s. 7, 8* [online]. Česká národní rada 1982, IV. volební období [cit. 23.11.2014]. Dostupné z http://www.psp.cz/eknih/1981cnr/tisky/t0036_01.htm.

⁴³ *Vyhláška č. 130/1975 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení a zákon České národní rady o působnosti orgánů České socialistické republiky v sociálním zabezpečení* [online]. Sbírka zákonů Československé socialistické republiky, ročník 1975, částka 31 [cit. 23.11.2014]. Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=130&r=1975>.

a pracovníka příslušného odboru národního výboru, který vykonával funkci tajemníka komise. Další složení komise pak záviselo na tom, kdo byl účastníkem řízení. K jednání posudkové komise mohly být přizvány i další osoby, mimo jiné ošetřující lékař posuzovaného, bylo-li to nezbytné v zájmu posouzení zdravotního stavu účastníka řízení a rovněž tak i jiné osoby, od nichž bylo možno očekávat, že přispějí k objasnění závažných okolností důležitých pro rozhodnutí komise. Posudkové komise se usnášely prostou většinou hlasů přítomných členů. Při rovnosti hlasů rozhodoval hlas předsedy.

Posudková komise sociálního zabezpečení okresního národního výboru vycházela z lékařských zpráv ošetřujícího lékaře posuzované osoby. Pro jednání posudkové komise sociálního zabezpečení krajského národního výboru vyhotovoval lékařské zprávy lékař, který byl členem této komise. Zdravotnická zařízení byla povinna poskytnout posudkovým komisím sociálního zabezpečení okresních národních výborů potřebnou lékařskou dokumentaci. Lékaři, kteří byli členy posudkových komisí sociálního zabezpečení okresních a krajských národních výborů prováděli kontrolu správnosti a úplnosti podkladové zdravotnické dokumentace, kterou mohli doplnit vlastním vyšetřením a činili závěr, zda a od jakého data je zdravotní stav posuzované osoby dlouhodobě nepříznivý.

S účinností od 1. 1. 1983 bylo vyhláškou č. 142/1982 Sb., kterou se mění a doplňuje vyhláška Ministerstva práce a sociálních věcí České socialistické republiky č. 130/1975 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení a zákon České národní rady o působnosti orgánů České socialistické republiky v sociálním zabezpečení⁴⁴, vypuštěno ustanovení o volbě předsedů posudkových komisí a jejich zástupců z řad poslanců okresních a krajských národních výborů.

⁴⁴ *Vyhláška č. 142/1982 Sb., kterou se mění a doplňuje vyhláška ministerstva práce a sociálních věcí České socialistické republiky č. 130/1975 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení a zákon České národní rady o působnosti orgánů České socialistické republiky v sociálním zabezpečení* [online]. Sbirka zákonů Československé socialistické republiky, ročník 1982, částka 30 [cit. 29.11.2014]. Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=142&r=1982>.

3. Vývoj právní úpravy zvýšení důchodu pro bezmocnost v období od roku 1988 do roku 2006

3. 1. Období do roku 1989

3. 1. 1. Zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů⁴⁵

Zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, který byl schválen dne 16. 6. 1988 a účinnosti nabyl dnem 1. 10. 1988, přinesl v právní úpravě zvýšení důchodu pro bezmocnost několik změn oproti dosavadní právní úpravě provedené zákonem č. 121/1975 Sb., o sociálním zabezpečení. Nejednalo se však o koncepční změny, tudíž charakter dávky zůstal nadále zachován.

Zvýšení důchodu pro bezmocnost bylo upraveno v ustanovení § 70. Materiální podmínka zvýšení důchodu pro bezmocnost byla definována jako stav bezmocnosti takového rozsahu, že důchodce trvale potřebuje ošetření a obsluhu jinou osobou. Výše dávky poskytované při částečné bezmocnosti nadále činila 200 Kčs měsíčně, při převážné bezmocnosti se zvýšila o 100 Kčs na 400 Kčs měsíčně a při úplné bezmocnosti o 200 Kčs na 600 Kčs měsíčně. Důvodem těchto opatření byl růst finančních nákladů na pravidelnou pomoc a ošetření důchodce při těchto stupních bezmocnosti. V této souvislosti se zvýšila rovněž dosavadní hranice platná pro souběh důchodu a zvýšení pro bezmocnost. Spolu se zvýšením důchodu pro bezmocnost nesměl důchod přesáhnout nejvyšší výměru důchodu z příslušné pracovní kategorie. V případech, v nichž nebylo zvýšení důchodu pro bezmocnost přiznáno, protože by spolu s ním výše důchodu přesáhla částku 2000 Kčs měsíčně, nebo bylo z tohoto důvodu přiznáno v nižší částce, se s účinností zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, přiznalo nebo zvýšilo až do nově stanovené hranice souběhu. Výše důchodu nebo úhrnu důchodů byla limitována částkou 3800 Kčs měsíčně u důchodců s důchodem ze zaměstnání I. pracovní kategorie v hlubinných dolech, 3250 Kčs měsíčně u ostatních důchodců s důchodem ze zaměstnání I. pracovní kategorie, 2900 Kčs měsíčně u důchodců s důchodem ze zaměstnání II. pracovní kategorie a 2800 Kčs u ostatních důchodců. Tato

⁴⁵ *Vládní návrh zákona o sociálním zabezpečení, důvodová zpráva, tisk 74, obecná část, s. 7, zvláštní část, s. 35, 42 [online]. Federální shromáždění Československé socialistické republiky 1988, V. volební období [cit. 29.11.2014]. Dostupné z http://www.psp.cz/eknih/1986fs/tisky/t0074_01.htm.*

maxima byla postupně zvyšována až na částky 4700 Kčs, 4150 Kčs, 3800 Kč a 3700 Kč měsíčně, platné k 31. 12. 1995⁴⁶. Poslední zvýšení těchto částek bylo realizováno zákonem č. 76/1995 Sb., o zvýšení vyplácených důchodů a důchodů přiznávaných v roce 1995.

Sirotčí důchod bylo možno zvýšit pro bezmocnost dítěte nejdříve ode dne, kdy dosáhlo 7 let věku, tak jako tomu bylo i v předchozí právní úpravě.

Zvýšení výchovného pro bezmocnost přiznané podle předpisů platných před 1. 10. 1988 se poskytovalo v dosavadní výši a po dobu účinnosti zákona č. 100/1988 Sb. je bylo možno snížit nebo odejmout pouze za podmínek stanovených právními předpisy platnými před 1. 10. 1988.

Podle zákona č. 121/1975 Sb., o sociálním zabezpečení, nebyla výplata zvýšení důchodu pro bezmocnost poskytována důchodcům nacházejícím se v ústavní péči. Právní úprava však nebyla důsledná a nezahrnovala všechna zařízení, která v té době ústavní péči poskytovala. S cílem odstranit morálně i ekonomicky nepřijatelný stav, kdy některým příjemcům ústavní péče byla poskytována jak nezbytná péče o jejich osobu, tak finanční prostředky určené na zajištění této péče v domácím prostředí, a dalším nikoliv, bylo stanoveno, že výplata zvýšení důchodu pro bezmocnost nebude poskytována klientům všech typů ústavů a léčebných zařízení, a to od čtvrté splátky důchodu splatné po dni přijetí nebo umístění v takovém ústavu nebo zařízení. I tuto praxi lze však považovat za velmi velkorysou a v praxi zneužitelnou a často také zneužívanou, např. na několik dní přerušovanými de facto trvalými pobyty klientů v ústavních zařízeních.

Zákonem České národní rady č. 37/1993 Sb., ze dne 22. 12. 1992, o změnách v nemocenském a sociálním zabezpečení a některých pracovněprávních předpisů⁴⁷, bylo ustanovení o nevyplacení dávky v souběhu s dlouhodobým poskytováním ústavní péče zrušeno s účinností od 1. 3. 1993. Toto opatření souviselo s novou úpravou úhrad za pobyt v ústavních zařízeních, spočívající v tom, že při pobytu v ústavu bude náležet plný důchod, z kterého bude občan platit přímo úhradu, a to ve výši diferencované podle kvality služeb.

Významné změny přinesl zákon č. 160/1995 Sb., ze dne 30. 6. 1995, kterým se s účinností od 1. 1. 1996 měnily a doplňovaly některé zákony v souvislosti s přijetím zákona

⁴⁶ Průměrná hrubá měsíční mzda v roce 1995 činila 8307 Kč. *Časové řady základních ukazatelů statistiky práce*. Český statistický úřad [cit. 29.11.2014]. Dostupné z <https://www.czso.cz/csu/czso/casove-rady-zakladnich-ukazatelu-statistiky-prace-srpen-2015>.

⁴⁷ *Vládní návrh zákona České národní rady o změnách v nemocenském a sociálním zabezpečení a některých pracovněprávních předpisů, tisk 214, důvodová zpráva, zvláštní část s. 22* [online]. Česká národní rada 1992, VII. volební období [cit. 30.11.2014]. Dostupné z http://www.psp.cz/eknih/1992cnr/tisky/t0214_01.htm.

o důchodovém pojištění⁴⁸. Po 31. 12. 1995 zůstalo zvýšení důchodu pro bezmocnost jedinou dávkou z důchodového zabezpečení jako pozůstatek tohoto dřívějšího systému, kterou zákon o důchodovém pojištění nepřejal, ale ani nezrušil. Řízení o této dávce však probíhalo podle stejných principů jako řízení o důchodech. Měsíční výše dávky vzrostla ve všech stupních bezmocnosti o jednu třetinu – při částečné bezmocnosti z 200 Kč na 300 Kč, při převážné bezmocnosti ze 400 Kč na 600 Kč a při úplné bezmocnosti z 600 Kč na 900 Kč. Maximální výše důchodu, případně úhrnu důchodů spolu se zvýšením pro bezmocnost, byla stanovena odlišným způsobem, než tomu bylo doposud. Hranicí byla částka, do níž se plně započítávala část osobního vyměřovacího základu pro stanovení výpočtového základu pro vyměření důchodu z důchodového pojištění. K 1. 1. 1996 činila tato částka 5000 Kč.

Výše zvýšení důchodu pro bezmocnost zůstala beze změny necelých 18 měsíců. S účinností od 26. 6. 1997 byla zákonem č. 133/1997 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, a mění zákon České národní rady č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti⁴⁹, navázána na částku, která se podle zákona o životním minimu považuje za potřebnou k zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb osoby, která není nezaopatřeným dítětem. K 1. 7. 1997 tato částka podle ustanovení nařízení vlády č. 123/1997 Sb., kterým se podle ustanovení § 7 zákona č. 463/1991 Sb., o životním minimu, ve znění zákona č. 118/1995 Sb. zvyšují částky životního minima, činila 2020 Kč. Při částečné bezmocnosti se důchod zvyšoval o 20 % této částky, při převážné bezmocnosti o 40 % této částky a při úplné bezmocnosti o 75 % této částky.

Zákonem č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění byla s účinností od 1. 1. 1996 zrušena ustanovení upravující nejvyšší výměry důchodů, případně úhrnů důchodů, spolu se zvýšením důchodu pro bezmocnost, a o zvýšení výchovného pro bezmocnost.

O opravných prostředcích proti rozhodnutím o zákonném nároku na dávku důchodového zabezpečení rozhodovaly soudy podle ustanovení § 244 a následujících občanského soudního řádu. Při rozhodování o zvýšení pro bezmocnost k sociálnímu důchodu, rozhodovaly soudy o opravném prostředku až proti rozhodnutí odvolacího orgánu. Toto

⁴⁸ *Vládní návrh zákona, kterým se mění a doplňují některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o důchodovém pojištění, tisk 1674, důvodová zpráva, obecná část, s. 16, zvláštní část, s. 17, 18, 19* [online]. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna 1995, I. volební období [cit. 1.12.2014]. Dostupné z <http://www.psp.cz/eknih/1993ps/tisky/t167400a.htm>.

⁴⁹ *Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, tisk 122, důvodová zpráva, obecná část, s. 3, zvláštní část, s. 4* [online]. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna 1996, II. volební období [cit. 10.12.2014]. Dostupné z <http://www.psp.cz/eknih/1996ps/tisky/t012200.htm>.

ustanovení bylo vloženo do zákona č. 100/1988 Sb. s účinností od 1. 7. 1990 zákonem č. 180/1990 Sb., o změnách předpisů o nemocenském a sociálním zabezpečení a mateřském příspěvku a některých dalších předpisů. K jeho zrušení došlo až s účinností od 1. 1. 1996 zákonem č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění.

3. 1. 2. Zákon č. 114/1988 Sb., o působnosti orgánů České socialistické republiky v sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů⁵⁰

Kompetence orgánů státní správy, resp. tehdy zestátněné územní samosprávy, k rozhodování a vedení řízení ve věcech bezmocnosti upravoval zákon č. 114/1988 Sb., o působnosti orgánů České socialistické republiky v sociálním zabezpečení. Česká národní rada schválila tento kompetenční zákon dne 27. 6. 1988 a vyhlášen ve Sbírce zákonů byl dne 28. 6. 1988 v částce 24. Zákon č. 114/1988 Sb. nabyl účinnosti dnem 1. 10. 1988 spolu se zákonem č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení. Zrušen byl s účinností od 1. 1. 2012 zákonem č. 329/2011 Sb., o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením a o změně souvisejících zákonů.

Místním národním výborům ve střediskových obcích a městským národním výborům bylo uloženo sepisovat žádosti o zvýšení důchodu pro bezmocnost, pokud o to budou požádány. O zvýšení sociálního důchodu pro bezmocnost rozhodovaly okresní národní výbory, které stejně jako místní národní výbory střediskových obcí a městské národní výbory, sepisovaly s občany žádosti o zvýšení důchodu pro bezmocnost, byly-li o to požádány. Posudky o bezmocnosti vydávaly posudkové komise sociálního zabezpečení okresních národních výborů. Posudkové komise sociálního zabezpečení krajských národních výborů vydávaly posudky pro účely soudního řízení ve věcech důchodového zabezpečení a v odvolacím řízení správním, pokud napadené rozhodnutí bylo vydáno na podkladě posudku posudkové komise sociálního zabezpečení okresního národního výboru.

⁵⁰ *Vládní návrh zákona České národní rady o působnosti orgánů České socialistické republiky v sociálním zabezpečení, tisk 73, důvodová zpráva, zvláštní část, s. 12* [online]. Česká národní rada 1988, V. volební období [cit. 11.12.2014]. Dostupné z http://www.psp.cz/eknih/1986cnr/tisky/t0073_03.htm.

Zásadní změnu do kompetencí k řízení a rozhodování o bezmocnosti vnesl zákon č. 210/1990 Sb., o změnách v působnosti orgánů České republiky v sociálním zabezpečení a o změně zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu⁵¹. S účinností od 1. 9. 1990 byly mezi orgány státní správy České republiky na úseku sociálního zabezpečení zařazeny Česká správa sociálního zabezpečení a okresní správy sociálního zabezpečení. Ustanovením § 8 písm. a) bylo stanoveno, že okresní správy sociálního zabezpečení rozhodují o sociálním důchodu, o jeho zvýšení pro bezmocnost, o výchovném k němu a o příplatku k výchovnému a zařizují jejich výplatu. Ustanovením § 8 písm. n) bylo okresním správám sociálního zabezpečení uloženo zřídit pro účely posuzování zdravotního stavu a pracovní schopnosti občanů ve věcech sociálního zabezpečení posudkové komise, které mimo jiné posuzují i bezmocnost. Ustanovení o kompetencích místních, městských a okresních národních výborů, jakož i kompetence posudkových komisí okresních národních výborů byly zákonem č. 210/1990 Sb. vypuštěny.

3. 1. 3. Vyhláška federálního ministerstva práce a sociálních věcí č. 149/1988 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů⁵²

Zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, doprovázelo vydání jeho prováděcího předpisu, kterým byla vyhláška č. 149/1988 Sb. Jelikož vyhláška č. 149/1988 Sb. vstoupila v účinnost stejně jako jí prováděný zákon dnem 1. 10. 1988, byla schválena takřka na poslední chvíli dne 16. 9. 1988 a ve Sbírce zákonů byla urychleně vyhlášena v částce 31 dne 22. 9. 1988.

Vyhláška č. 149/1988 Sb. především definovala pojem bezmocnosti a jejich jednotlivých stupňů. Částečně bezmocný byl důchodce, který potřeboval dlouhodobě pomoc jiné osoby při některých nezbytných životních úkonech, například při mytí, česání a oblékání. Za částečně bezmocného se vždy považoval občan prakticky nevidomý. Převážně bezmocným byl důchodce, který potřeboval, nad rámec pomoci při úkonech uvedených u částečné bezmocnosti, pravidelnou pomoc jiné osoby při hlavních životních úkonech,

⁵¹ *Vládní návrh zákona České národní rady o změnách v působnosti orgánů České republiky v sociálním zabezpečení a o změně zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, tisk 226, zvláštní část, s. 4* [online]. Česká národní rada 1990, V. volební období [cit. 11.12.2014]. Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?r=1990&cz=210>.

⁵² *Vyhláška ze dne 16. 9. 1988, kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení* [online]. Federální ministerstvo práce a sociálních věcí ČSSR, 1988 [cit. 14.12.2014]. Dostupné z <http://www.epravo.cz/vyhledavani-aspi/?Id=37816&Section=1&IdPara=1&ParaC=2>.

například při chůzi a při výkonu fyziologické potřeby, přičemž za převážně bezmocnou se vždy považovala osoba úplně nevidomá. Úplná bezmocnost důchodce byla vymezena úplnou ztrátou schopnosti sebeobsluhy, potřebou soustavného ošetřování a trvalou odkázaností na pomoc jiné osoby při všech životních úkonech.

Z hlediska adresátů dávky došlo ke změně při posuzování nevidomých občanů. Podle stávající právní úpravy byla těmto občanům, byť se jednalo o osoby trvale odkázané na pomoc druhé osoby, přiznávána pouze bezmocnost částečná. Nově měli být občané nevidomí považováni za převážně bezmocné. Společenský postoj k občanům stíženým úplnou slepotou se posunul v tom smyslu, že toto zdravotní postižení bylo pojato jako mimořádně dopadající na soběstačnost, zejména pak na samostatný pohyb a orientaci postižené osoby. Tehdejší možnosti zaměstnavatelů, především technické a technologické, nebyly srovnatelné s dnešními a neumožňovaly jim přizpůsobit pracovní prostředí nevidomým osobám do té míry, aby byla celospolečensky eliminována výrazná omezení nevidomých osob v jejich možnostech pracovního uplatnění a v důsledku toho i v dosahování adekvátní výše výdělků. Zmíněná omezení citelně pociťovali především zaměstnanci s vyšším vzděláním, duševně pracující a pracovníci odborně vysoce specializovaní.

Pro účely poskytování zvýšení důchodu pro bezmocnost se pobyt důchodce v domovské penziónu pro důchodce nepovažoval za umístění v ústavu sociální péče, což mělo zásadní význam pro nárok značné části adresátů zvýšení důchodu pro bezmocnost na výplatu této dávky. Toto ustanovení však bylo s účinností od 1. 3. 1993 vypuštěno vyhláškou ministerstva práce a sociálních věcí České republiky č. 30/1993 Sb., o změnách některých prováděcích předpisů v nemocenském a sociálním zabezpečení, a to v souvislosti s novou úpravou úhrad za pobyt v ústavních zařízeních, popsanou výše⁵³.

Ustanovení § 36 vyhlášky č. 149/1988 Sb., které definovalo bezmocnost a její jednotlivé stupně, bylo s účinností od 1. 1. 1996 zrušeno vyhláškou č. 284/1995 Sb., kterou se provádí zákon o důchodovém pojištění⁵⁴.

Zvýšení důchodu pro bezmocnost bylo zařazeno mezi dávky poskytované z důchodového pojištění osobám samostatně hospodařícím. Vyhláškou federálního ministerstva práce a sociálních věcí č. 123/1990 Sb. ze dne 20. 4. 1990, kterou se měnila a doplňovala vyhláška č. 149/1988 Sb., a některé další podzákoné právní předpisy, bylo toto ustanovení vypuštěno s účinností ode dne 1. 5. 1990, v souvislosti s přijetím zákona

⁵³ Zákon České národní rady č. 37/1993 Sb., ze dne 22. 12. 1992, o změnách v nemocenském a sociálním zabezpečení a některých pracovněprávních předpisů.

⁵⁴ Zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění.

č. 110/1990 Sb., kterým bylo sjednoceno důchodové pojištění osob samostatně hospodařících a pojištění ostatních občanů.

Ústavním zařízením léčebně preventivní péče byla stanovena povinnost podávat úřadu důchodového zabezpečení hlášení o přijetí důchodců, kterým je vypláceno zvýšení důchodu pro bezmocnost, do ústavní péče a o jejich propuštění z této péče. Povinnost se týkala případů, u nichž bylo zřejmé, že ústavní péče potrvá déle než tři měsíce, přičemž lhůta pro ohlášení byla stanovena na období do 15 dnů před ukončením třetího měsíce pobytu důchodce v ústavním zařízení. Pro ohlášení propuštění důchodce z ústavní péče byla stanovena lhůta do tří dnů ode dne propuštění. Ustanovením článku I bodu 1. vyhlášky č. 309/1993 Sb., kterou se mění a doplňuje vyhláška federálního ministerstva práce a sociálních věcí č. 149/1988 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, bylo s účinností od 1. 1. 1994 mimo jiné vypuštěno z vyhlášky č. 149/1988 Sb. i ustanovení § 154 stanovící výše uvedenou povinnost součinnosti zdravotnických zařízení.

Péče o blízkou převážně nebo úplně bezmocnou osobu byla rozhodnou skutečností i pro poskytování hmotného zabezpečení uchazečů o zaměstnání podle ustanovení zákona č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů⁵⁵, který nabyl účinnosti od 1. 2. 1991. Hmotné zabezpečení se poskytovalo rovněž uchazeči o zaměstnání, který osobně pečoval o blízkou osobu, která byla převážně nebo úplně bezmocná a nebyla umístěna v ústavu sociální péče nebo v obdobném zdravotnickém zařízení.

3. 1. 4. Vyhláška č. 152/1988 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení a zákon České národní rady o působnosti orgánů České socialistické republiky v sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů⁵⁶

Pravidla ustavování, jednání a složení posudkových komisí sociálního zabezpečení stanovená vyhláškou ministerstva zdravotnictví a sociálních věcí České socialistické republiky ze dne 8. září 1988, kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení a zákon České

⁵⁵ *Vládní návrh zákona o zaměstnanosti, tisk 215, důvodová zpráva, s. 6* [online]. Federální shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky 1990, VI. volební období [cit. 16.12.2014]. Dostupné z http://www.psp.cz/eknih/1990fs/tisky/t0215_01.htm.

⁵⁶ *Vyhláška č. 152/1988 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení a zákon České národní rady o působnosti orgánů České socialistické republiky v sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů* [online]. Sbírka zákonů Československé socialistické republiky, ročník 1988, částka 33 [cit. 22.12.2014]. Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=152&r=1988>.

národní rady o působnosti orgánů České socialistické republiky v sociálním zabezpečení, byla do značné míry převzata z předchozí vyhlášky č. 130/1975 Sb., upravující tytéž otázky. Vyhláška č. 152/1988 Sb. byla ve sbírce zákonů vyhlášena dne 29. 9. 1988 a s účinností od 1. 10. 1988 zpřesnila některé procesní aspekty práce posudkových komisí. Ty byly oprávněny k přijetí posudkového závěru využívat i závěry jiných než místně příslušných zdravotnických zařízení, které porovnávaly s výsledky vyšetření v místně příslušných zdravotnických zařízeních. Lékařští členové posudkových komisí mohli provádět vlastní vyšetření posuzovaných osob při jednání posudkové komise ve smyslu ověření výsledků lékařských zpráv poskytnutých zdravotnickými zařízeními. Na základě provedených zjištění posudkové komise činily posudkové závěry na podkladě lékařských nálezů, které lépe odrážely skutečný stav posuzované osoby. Vyhláška č. 152/1988 Sb. stanovila okresnímu národnímu výboru (v praxi věcně příslušnému odboru) k vyžádání zdravotnické dokumentace pro jednání posudkové komise lhůtu maximálně tří pracovních dnů od doručení žádosti o zvýšení důchodu pro bezmocnost. Zdravotnická zařízení byla povinna poskytnout vyžádanou zdravotnickou dokumentaci k jednání posudkové komise ve lhůtě do 14 kalendářních dnů ode dne doručení žádosti, a v případech, v nichž bylo nutné provést doplňující lékařské vyšetření ve lhůtě 21 kalendářních dnů ode dne doručení žádosti. Zjišťovací kontrolní lékařskou prohlídku v řízení o žádosti o zvýšení důchodu pro bezmocnost byla posudková komise okresního národního výboru povinna provést ve lhůtě do 14 kalendářních dnů ode dne převzetí úplné, tj. k posouzení dostatečné, zdravotnické dokumentace.

3. 2. Období před přijetím zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů

3. 2. 1. Vyhláška č. 182/1991 Sb., Ministerstva práce a sociálních věcí České republiky ze dne 26. dubna 1991, kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení a zákon České národní rady o působnosti orgánů České republiky v sociálním zabezpečení⁵⁷

Nabytím účinnosti vyhlášky č. 182/1991 Sb., k němuž došlo ve stejný den, v němž byla tato vyhláška zveřejněna ve Sbírce zákonů (částka 37), tj. dnem 27. 5. 1991, byl výrazně změněn způsob utváření posudkových komisí a jejich složení. Oproti vyhlášce č. 152/1988 Sb., která byla vyhláškou č. 182/1991 Sb. zrušena, a podzákonným předpisům, které upravovaly fungování posudkových komisí před rokem 1988, svěřila vyhláška č. 182/1991 Sb. vytváření posudkových komisí okresním správám sociálního zabezpečení. Posudkové komise se skládaly z lékařů a tajemníků (v praxi v drtivé většině případů tajemnic), kteří byli zaměstnanci okresních správ sociálního zabezpečení, pověřenými touto činností. Na návrh zdravotnických zařízení byli dalšími členy posudkových komisí jmenováni odborní a obvodní lékaři. Jmenování a odvolávání těchto dalších lékařských členů posudkových komisí prováděly okresní správy sociálního zabezpečení. Stejná pravidla platila i pro posudkové komise MPSV, které jmenovalo členy posudkových komisí MPSV z řad svých zaměstnanců. Další lékařské členy těchto komisí jmenovalo a odvolávalo MPSV v součinnosti s Ministerstvem zdravotnictví České republiky.

Posudkové komise jednaly a byly usnášení schopné za účasti minimálně tří členů, tj. dvou lékařů, posudkového lékaře, který byl zároveň předsedou komise, odborného lékaře a tajemníka. Se souhlasem posuzované osoby mohly být k jednání posudkové komise přizvány další osoby. Jednalo se o zástupce posledního zaměstnavatele posuzované osoby, zástupce obce, v jejímž obvodu měla posuzovaná osoba bydliště, zástupce společenských organizací, u posuzovaných osob, které byly ve výkonu trestu nebo ve vazbě to byl zástupce věznice (tehdy nápravně výchovného ústavu) a v neposlední řadě i jiné osoby, které mohly přispět k objasnění zásadních skutečností důležitých pro posudkový závěr. Ošetřující lékař

⁵⁷ Vyhláška č. 182/1991 Sb., Ministerstva práce a sociálních věcí České republiky ze dne 26. dubna 1991, kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení a zákon České národní rady o působnosti orgánů České republiky v sociálním zabezpečení [online]. Sbírka zákonů České a Slovenské Federativní Republiky, ročník 1991, částka 33 [cit. 22.12.2014]. Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=182&r=1991>.

posuzované osoby se účastnil jednání posudkové komise buď na základě rozhodnutí posudkové komise, nebo na základě vlastní žádosti. Účast ošetřujícího lékaře na jednání posudkové komise nezávisela na souhlasu posuzované osoby.

Lékařští členové posudkové komise byli zodpovědní za správnost a úplnost zdravotnické dokumentace, na jejímž základě byla posuzována bezmocnost posuzované osoby a byli oprávněni provádět i vlastní vyšetření za účelem ověření skutečností obsažených v podkladové zdravotnické dokumentaci. Základním podkladem pro posouzení bezmocnosti posuzované osoby byla posudkovou komisí vyžádaná lékařská zpráva jejího ošetřujícího lékaře (u nezletilých posuzovaných osob lékaře pro děti a dorost, u nemocí z povolání lékaře oddělení nemocí z povolání příslušného zdravotnického zařízení), zpracovaná na základě lékařských zpráv odborných lékařů podle příčin dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu posuzované osoby. Posudková komise si mohla podle okolností zdravotního postižení posuzované osoby vyžádat další lékařské zprávy a nálezy.

Správní lhůty k vyžádání a doložení zdravotnické dokumentace, jakož i lhůta k provedení zjišťovací lékařské prohlídky, konané na základě žádosti o zvýšení důchodu pro bezmocnost, byly převzaty z předchozí vyhlášky č. 152/1988 Sb. Provedení kontrolní lékařské prohlídky bezmocnosti bylo stanoveno v termínu určeném při předchozím posouzení, nebo na základě zjištění posudkově významné skutečnosti, případně z podnětu jiného orgánu sociálního zabezpečení.

Zásadní změnu vyhlášky č. 182/1991 Sb. s dopadem především do oblasti způsobu provádění posuzování zdravotního stavu, a tedy i bezmocnosti, přinesla vyhláška č. 28/1993 Sb., kterou se mění a doplňuje vyhláška ministerstva práce a sociálních věcí České republiky č. 182/1991 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení a zákon České národní rady o působnosti orgánů České republiky v sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů⁵⁸. Vyhláška č. 28/1993 Sb. nabyla účinnosti stejně jako zákon č. 590/1992 Sb. dnem 1. 1. 1993, a v zásadě provádí a rozpracovává zásadní změnu ve způsobu posuzování dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu pro účely důchodových a sociálních dávek, která byla zákonem č. 590/1992 Sb. provedena, tj. posuzování jednotlivým posudkovým lékařem namísto posudkových komisí, v prvním stupni řízení.

⁵⁸ Vyhláška č. 28/1993 Sb., kterou se mění a doplňuje vyhláška ministerstva práce a sociálních věcí České republiky č. 182/1991 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení a zákon České národní rady o působnosti orgánů České republiky v sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů [online]. Ministerstvo práce a sociálních věcí 1993 [cit. 27.12.2014]. Dostupné z <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/SearchResult.aspx?q=1993&typeLaw=zakon&what=Rok&stranka=8>.

Ošetřujícím lékařům byla stanovena povinnost vyhotovovat zdravotnickou dokumentaci pro posouzení zdravotního stavu a pracovní schopnosti občanů ve věcech sociálního zabezpečení a sociální péče na základě vlastního vyšetření a lékařských zpráv pořízených odbornými lékaři.

Lékaři okresních správ sociálního zabezpečení, nikoliv již tedy lékaři – členové posudkových komisí, byli povinni kontrolovat správnost a úplnost podkladové zdravotnické dokumentace a při posuzování zdravotního stavu pro účely bezmocnosti přihlížet k výsledkům vlastních vyšetření, jakož i v případě potřeby vyžadovat a zohledňovat lékařské zprávy jiných zdravotnických zařízení než ošetřujících lékařů. Explicitně byla lékařům okresní správy sociálního zabezpečení stanovena povinnost seznámit posuzovanou osobu s výsledkem posouzení, včetně poučení o možnostech dalšího postupu.

Povinnosti subjektů působících v procesu posuzování zdravotního stavu a lhůty stanovené pro jejich plnění byly převzaty z předešlého prováděcího předpisu a dále precizovány. Okresní správě sociálního zabezpečení byla stanovena lhůta tří pracovních dnů od doručení žádosti o zvýšení důchodu pro bezmocnost k vyžádání podkladové zdravotnické dokumentace. Oslovenému zdravotnickému zařízení byla k předložení vyžádané zdravotnické dokumentace stanovena lhůta 14 kalendářních dnů ode dne doručení žádosti, prodlužovaná o dalších 7 dnů v případech nezbytného doplnění dalšího odborného vyšetření. Vlastní zjišťovací lékařská prohlídka se pak musela uskutečnit do 14 kalendářních dnů ode dne dodání úplné zdravotnické dokumentace.

V souvislosti s tím je třeba upozornit na skutečnost, že posudkové komise zůstaly zachovány na úrovni Ministerstva práce a sociálních věcí. Kromě posudkových lékařů a tajemníků byli jejich dalšími členy odborní lékaři klinických oborů. Minimální obsazení komise z hlediska její funkčnosti a usnášení se schopnosti čítalo tři členy, tj. posudkového lékaře (předsedu komise), tajemníka a dalšího lékaře, přičemž k přijetí posudkového závěru bylo zapotřebí většiny hlasů. Posudkový lékař plnil v rámci komise v zásadě stejné odborné úkoly jako lékař okresní správy sociálního zabezpečení. Pravidla upravující průběh jednání komise, přítomnost dalších osob při jednání a práva posuzované osoby byla v podstatě převzata z předchozích právních úprav.

3. 2. 2. Zákon č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti, ve znění pozdějších předpisů⁵⁹

Dávku označenou jako příspěvek při péči o blízkou a jinou osobu vnesl do právní úpravy bezmocnosti zákon č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti. Nárok na příspěvek při péči o blízkou a jinou osobu vznikl občanu, který se stal potřebným z důvodu celodenní péče o blízkou osobu, která byla převážně nebo úplně bezmocná, nebo dovršila věku 80 let. Nárok na příspěvek při péči o blízkou nebo jinou osobu vznikl též tomu, kdo poskytoval celodenní péči jiné než blízké osobě, která byla převážně nebo úplně bezmocná, nebo dovršila věku 80 let, a to za předpokladu, že s ním tato osoba žila ve společné domácnosti. Peněžitý příspěvek při péči o blízkou nebo jinou osobu náležel při péči o jednu osobu do výše částky důchodu, který byl jako jediný zdroj příjmu poskytován jednotlivci, zvýšeného o státní vyrovnávací příspěvek. Při péči o dvě nebo více osob náležel příspěvek do výše částky důchodu, který byl poskytován jako jediný zdroj příjmů manželské dvojici, zvýšený o státní vyrovnávací příspěvek. Úprava tohoto příspěvku umožňovala, aby občané ve větší míře mohli celodenně pečovat o blízké osoby a popřípadě též o jiné osoby, pokud s nimi žily ve společné domácnosti. Tyto osoby nemusely být umístovány v zařízení sociální péče. Taktéž nebylo nezbytné poskytovat těmto osobám pečovatelskou službu, která tak mohla být zaměřena především na osamělé osoby. Zákon č. 482/1991 Sb. umožňoval poskytovat příspěvek při péči o blízkou a jinou osobu též rodiči, prarodiči nebo jiné osobě, která zabezpečuje péči nahrazující péči rodičů, pokud důvodem sociální potřebnosti byla péče o dítě, které bylo dlouhodobě těžce zdravotně postižené a vyžadovalo mimořádnou péči a nebylo umístěno v zařízení pro takové děti. Poskytování příspěvku napomohlo tomu, aby i postižené děti mohly vyrůstat v rodinném prostředí a vytvářet si tak přirozené citové vazby na blízké osoby. Z hlediska státního rozpočtu vycházeli předkladatelé návrhu zákona ze zjištění, že umístění dítěte v ústavu sociální péče je nákladnější než poskytování dávek sociální péče jeho rodiči. V ústavu sociální péče pro mládež s celoročním pobytem činily v roce 1990 náklady na jedno lůžko 3500 Kčs měsíčně a předpokládal se jejich nárůst.

Právní úprava příspěvku při péči o blízkou a jinou osobu byla z hlediska vzniku nároku nedopracovaná zejména, co se týče nároku na příspěvek při péči o osoby starší 80 let. K žádoucímu upřesnění došlo přijetím zákona č. 84/1993 Sb., kterým se mění a doplňuje

⁵⁹ *Vládní návrh zákona České národní rady o sociální potřebnosti, tisk 415, důvodová zpráva, zvláštní část, s. 4* [online]. Česká národní rada 1991, VI. volební období [cit. 27.12.2014]. Dostupné z http://www.psp.cz/eknih/1990cnr/tisky/t0415_00.htm.

zákon České národní rady č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti, a některé navazující zákony⁶⁰, jímž bylo ustanovení § 7 změněno s účinností ode dne 1. 3. 1993. Příspěvek při péči o blízkou a jinou osobu nadále náležel občan, který se stal sociálně potřebným z důvodu péče o blízkou osobu nebo jinou osobu, s níž žije ve společné domácnosti, která byla převážně nebo úplně bezmocná, nebo starší 80 let a byla částečně bezmocná, anebo starší 80 let a podle vyjádření ošetřujícího lékaře potřebovala péči jiné osoby. Pojem péče byl upřesněn v tom smyslu, že se jí rozuměla osobní, celodenní a řádná péče. Tímto opatřením byly zpřísněny podmínky nároku na příspěvek při péči o osobu blízkou a jinou osobu, a to jak z hlediska okruhu osob, kterým vzniká nárok na tuto dávku, tak i pokud jde o osobu, o kterou je pečováno. Maximální výše příspěvku byla stanovena jednotně, a to až do výše rozdílu mezi příjmem poživitele a částkou důchodu, který je jako jediný zdroj příjmů poskytován jednotlivci, zvýšeného o státní vyrovnávací příspěvek ve výši náležející poživateli důchodu, přičemž se již nepřihlíží k počtu osob, o něž je pečováno. Dosud byla tato dávka poskytována vedle péče o osoby převážně či plně bezmocné i při péči o osobu starší 80 let bez ohledu na skutečnost, zda stav této osoby vyžadoval celodenní péči. Od nabytí účinnosti novely byla tato dávka přiznávána ve vztahu k péči o osoby starší 80 let pouze tehdy, jestliže byly odkázány na osobní a řádnou celodenní péči. Nově bylo stanoveno, že na dávku nevznikne nárok, jestliže si občan, o něhož se pečuje, může náklady péče vzhledem ke svým majetkovým poměrům uhradit, jelikož i mezi občany vyžadujícími tuto péči jsou osoby s vysokými příjmy či značným majetkem. Při rozhodování o dávce začala být posuzována sociální potřebnost žadatele rovněž z hlediska příjmu manžela, případně dalších společně posuzovaných osob. Při posuzování nároku na dávku při péči o dítě dlouhodobě těžce zdravotně postižené vyžadující mimořádnou péči či mimořádnou péči zvlášť náročnou se v otázce rozsahu a náročnosti potřebné péče v zásadě sjednocují hlediska posuzování s obdobnými ustanoveními zákona o rodičovském příspěvku.

Zákonem č. 160/1995 Sb., kterým se mění a doplňují některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o důchodovém pojištění, bylo s účinností od 1. 1. 1996 doplněno ustanovení § 7 v tom smyslu, že blízké osoby a bezmocnost se posuzují podle předpisů o důchodovém pojištění. Měsíční výše příspěvku byla stanovena ve výši rozdílu mezi příjmem žadatele a částkou životního minima stanoveného podle zákona č. 463/1991 Sb., o životním minimu.

⁶⁰ *Vládní návrh zákona, kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti, a některé navazující zákony, tisk 92, důvodová zpráva, zvláštní část, s. 4 a 5* [online]. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna 1993, I. volební období [cit. 28.12.2014]. Dostupné z http://www.psp.cz/eknih/1993ps/tisky/t0092_00.htm.

K další změně výše příspěvku došlo zákonem č. 136/1996 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti, ve znění pozdějších předpisů. S účinností od 24. 5. 1996 byla měsíční výše dávky určena 1,6násobkem částky potřebné k zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb občana stanovené zákonem o životním minimu, jestliže pečuje o jednu osobu, nebo 2,75násobkem této částky, jestliže pečuje o dvě nebo více osob.

Zákonem č. 133/1997 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, a mění zákon České národní rady č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti, ve znění pozdějších předpisů⁶¹, byla s účinností od 26. 6. 1997 vypuštěna právní úprava příspěvku při péči o blízkou nebo jinou osobu ze zákona č. 482/1991 Sb. a byla vložena do zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, konkrétně do ustanovení části třetí, hlavy čtvrté, § 80 a následujících.

Příspěvek při péči o blízkou nebo jinou osobu náležel občanovi pečujícímu osobně, celodenně a řádně o blízkou osobu nebo jinou osobu, s níž žil ve společné domácnosti, která byla převážně nebo úplně bezmocná, starší 80 let a částečně bezmocná, nebo starší 80 let a podle vyjádření ošetřujícího lékaře potřebující péči jiné osoby, jestliže jeho příjem vyplacený v kalendářním měsíci nedosahoval výše 1,6násobku částky na osobní potřeby, v případě péče o jednu osobu, nebo 2,75násobku částky na osobní potřeby, v případě péče o dvě a více osob. Příspěvek nově náležel rovněž rodiči nebo prarodiči, popřípadě jinému občanovi, který převzal dítě do péče nahrazující péči rodičů na základě rozhodnutí příslušného orgánu, pečujícímu osobně, celodenně a řádně o nezletilé dítě starší jednoho roku, které bylo ve smyslu ustanovení vyhlášky č. 284/1995 Sb., kterou se provádí zákon o důchodovém pojištění, dlouhodobě těžce zdravotně postižené vyžadující mimořádnou péči. Podmínka celodenní péče se považovala za splněnou, i když dítě navštěvovalo v určitém maximálně stanoveném rozsahu předškolní či školské zařízení, resp. se soustavně připravovalo na budoucí povolání. Zákon č. 133/1997 Sb. rovněž stanovil, co se rozumí rozhodným příjmem, který byl převzat s určitými výjimkami ze zákona o životním minimu.

V roce 2002 prošla právní úprava příspěvku při péči o blízkou nebo jinou osobu další podstatnou změnou, která byla provedena zákonem č. 213/2002 Sb., kterým se mění zákon

⁶¹ *Pozměňovací návrhy k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, tisk 122/2* [online]. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna 1997, II. volební období [cit. 28.12.2014]. Dostupné z <http://www.psp.cz/eknih/1996ps/tisky/t012202.htm>.

č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů⁶². Zákon č. 213/2002 Sb. byl ve Sbírce zákonů vyhlášen dne 27. 5. 2002 v částce 83 a účinnosti nabyl dnem 1. 7. 2002. Oproti předchozímu stavu došlo ke změně okruhu osob, kterým vznikl nárok na příspěvek. Z ustanovení § 80 odst. 1 bylo vypuštěno písm. c), zakládající nárok na příspěvek občanu pečujícímu o osobu starší 80 let, která podle vyjádření ošetřujícího lékaře potřebuje péči jiné osoby. Změna byla přijata za účelem eliminace spekulativního jednání určitého okruhu potencionálních příjemců, kteří pobíráním příspěvku řešili nepříznivou sociální situaci, ztrátu zaměstnání apod. Jelikož byl příspěvek konstruován jako částečná náhrada ztráty příjmu z důvodu péče o blízkou či jinou osobu, bylo nezbytné taxativně stanovit případy, kdy byl vyloučen jeho souběh s některými důchody z důchodového pojištění. Nárok na výplatu příspěvku neměli občané, kteří dosáhli zákonem stanovené věkové hranice rozhodné pro nárok na starobní důchod a pobírali vdovský nebo vdovecký důchod nebo byli poživateli starobního či plného invalidního důchodu. Toto omezující ustanovení zabraňovalo podstatnému zvýšení počtu poživatelů příspěvku. Vyloučen byl rovněž souběh výplaty příspěvku s rodičovským příspěvkem a odměnou pěstouna, který nebyl možný ani podle předchozí právní úpravy. Oprávněný měl však nárok na výplatu rozdílu mezi těmito dávkami státní sociální podpory a příspěvkem. Toto ustanovení bránilo kumulaci sociálních dávek a zvýšenému čerpání finančních prostředků ze státního rozpočtu. Novelou byl rozšířen výčet podmínek, za nichž se považovala celodenní péče za splněnou o případ, kdy bylo dítě umístěno v přípravném stupni pomocné školy či obdobném zařízení a o situace, kdy si pečující občan vyřizoval nezbytné osobní záležitosti nebo vykonával zákonem povolenou výdělečnou činnost, avšak za předpokladu, že v době nepřítomnosti zajistil potřebnou péči jinou zletilou osobou. Pečující občan mohl vykonávat výdělečnou činnost a dosahovat měsíčních čistých příjmů až do výše 1,5násobku částky na osobní potřeby, kterou stanovil zákon o životním minimu pro občana, který se nepovažoval za nezaopatřené dítě. Nárok na výplatu příspěvku byl však vyloučen v případech, kdy pečující občan vykonával vedle sebe závislou a samostatnou výdělečnou činnost a vedle výkonu výdělečné činnosti pobíral důchod z důchodového pojištění. Výše příspěvku již nebyla stanovena jako rozdíl mezi příjmem pečujícího občana a 1,6násobkem, resp. 2,75násobkem, částky na jeho osobní potřeby. Nově byla výše příspěvku stanovena pevnou částkou odpovídající 1,6násobku částky

⁶² *Poslanecký návrh zákona, kterým se mění a doplňuje zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, tisk 1048* [online]. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna 2001, III. volební období [cit. 28.12.2014]. Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=1048&CT1=0>.

na osobní potřeby občana v případě, že pečoval o jednu osobu nebo 2,75násobku, jestliže pečoval o dvě a více osob.

Ustanovením části sedmé, čl. VII zákona č. 168/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony⁶³, bylo s účinností od 1. 6. 2005 stanoveno, že nárok na příspěvek při péči o blízkou nebo jinou osobu nenáleží za kalendářní měsíce, v nichž náležela odměna pěstouna ve zvláštních případech podle ustanovení § 40a zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, neboť se jednalo o dávky poskytované za stejným účelem.

Rozsáhlejší změna v právní úpravě příspěvku při péči o blízkou nebo jinou osobu byla uskutečněna zákonem č. 218/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 463/1991 Sb., o životním minimu, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů⁶⁴, jehož účinnost následovala jen čtyři měsíce po účinnosti předchozí novely, tj. od 1. 10. 2005. Od tohoto data měli poživatelé vdovských a vdoveckých důchodů nárok na příspěvek, i když výše jejich důchodu, popřípadě souběhu důchodů, přesahovala výši příspěvku. Novela zlepšila finanční situaci osob poskytujících péči. Úprava umožnila souběh rodičovského příspěvku a příspěvku při péči o blízkou nebo jinou osobu, pokud se nejednalo o péči o totéž dítě. Výše dávky při péči o jednu osobu byla zvýšena z 1,6násobku částky, která se podle zákona o životním minimu považovala za potřebnou k zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb osoby, která nebyla nezaopatřeným dítětem (částka na osobní potřeby) na 2,25násobek uvedené částky. Při péči o dvě a více osob byla výše dávky zvýšena z 2,75násobku uvedené částky na 3,85násobek. Dosavadní výše možného příjmu z výdělečné činnosti pečující osoby bez ztráty nároku na příspěvek byla zvýšena ze 1,5násobku částky na osobní potřeby na 2,5násobek této částky.

Příspěvek při péči o blízkou nebo jinou osobu byl zrušen zákonem č. 109/2006 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o sociálních službách,

⁶³ *Návrh poslanců Josefa Janečka, Viléma Holáně a dalších na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, tisk 677, důvodová zpráva, zvláštní část, s. 4* [online]. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna 2004, IV. volební období [cit. 29.12.2014]. Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=4&t=677>.

⁶⁴ *Pozměňovací a jiné návrhy k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, tisk 786/2* [online]. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna 2005, 4. volební období [cit. 29.12.2014]. Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=786&CT1=2>.

s účinností od 1. 1. 2007. Stalo se tak v souvislosti s vytvořením nové dávky – příspěvku na péči – vytvořené ZSS.

3. 2. 3. Zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů⁶⁵

Zákon č. 582/1991 Sb. nepřinesl zásadní věcné změny. Jeho cílem bylo, aby právní úpravy obsažené v řadě norem nižší právní síly byly uvedeny do souladu s Listinou základních práv a svobod⁶⁶, tj. aby právní úprava organizace a provádění sociálního zabezpečení měla formu zákona. Jelikož postup orgánů sociálního zabezpečení při rozhodování na úseku nemocenského a důchodového zabezpečení úzce souvisí s celkovým organizačním uspořádáním nemocenského a důchodového zabezpečení, s úkoly organizací a povinnostmi občanů, byla do zákona začleněna rovněž působnost orgánů České republiky v nemocenském a důchodovém zabezpečení, dosud upravená zákonem České národní rady č. 114/1988 Sb. Zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení byl schválen dne 17. 12. 1991, ve Sbírce zákonů byl vyhlášen dne 31. 12. 1991 v částce 111 a účinnosti nabyl pouhý jeden den po jeho vyhlášení, tj. od 1. 1. 1992.

Okresní správy sociálního zabezpečení byly pověřeny rozhodováním o zvýšení sociálního důchodu pro bezmocnost a jeho výplatou a rozhodováním o povinnosti občana vrátit sociální důchod, včetně jeho zvýšení pro bezmocnost a o povinnosti organizace nahradit neprávem vyplacené částky na těchto dávkách. Zákonem č. 160/1995 Sb., kterým se mění a doplňují některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o důchodovém pojištění, byla věcná příslušnost okresních správ sociálního zabezpečení od 1. 1. 1996 změněna tak, že rozhodovaly o době a rozsahu péče osoby pečující osobně o blízkou převážně nebo úplně bezmocnou osobu nebo blízkou částečně bezmocnou osobu starší 80 let. K další úpravě rozhodovacích kompetencí okresních správ sociálního zabezpečení došlo zákonem č. 116/2001 Sb., kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších

⁶⁵ *Vládní návrh zákona České národní rady o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, tisk 465, důvodová zpráva, obecná část, s. 33* [online]. Česká národní rada 1991, VI. volební období [cit. 29.12.2014]. Dostupné z http://www.psp.cz/eknih/1990cnr/tisky/t0465_01.htm.

⁶⁶ Ústavní zákon č. 2/1993 Sb. ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.

předpisů⁶⁷. O době a rozsahu péče osoby pečující osobně o převážně nebo úplně bezmocnou osobu nebo částečně bezmocnou osobu starší 80 let, mohlo být s účinností od 1. 7. 2001 rozhodnuto kladně bez ohledu na to, zda se jednalo o blízkou osobu osobě poskytující péči. Zákonem č. 424/2003 Sb., kterým se mění zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony⁶⁸, došlo k upřesnění v tom smyslu, že prokazování doby péče o bezmocnou osobu se týká jen účasti na důchodovém pojištění za účinnosti zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, který upravil podmínky této účasti, tj. od 1. 1. 1996.

Ode dne nabytí účinnosti zákona č. 582/1991 Sb. náleželo do kompetence okresních správ sociálního zabezpečení posuzování zdravotního stavu a pracovní schopnosti občanů ve věcech sociálního zabezpečení a sociální péče při zjišťovacích a kontrolních lékařských prohlídkách. Za účelem plnění těchto úkolů okresní správy sociálního zabezpečení zřizovaly posudkové komise, které mimo jiné posuzovaly zdravotní stav občanů za účelem zjištění jejich bezmocnosti. Zdravotnická zařízení byla povinna pro orgány sociálního zabezpečení provádět vyžádaná vyšetření zdravotního stavu občanů v řízení o dávkách sociálního zabezpečení a poskytovat jim lékařské zprávy a nálezy v rozsahu potřebném pro rozhodování.

Zákonem č. 590/1992 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení a některé další zákony⁶⁹, byl počínaje 1. 1. 1993 opuštěn systém posudkových komisí zavedený v roce 1950 a přešlo se na posuzování zdravotního stavu a pracovní schopnosti občanů pro účely sociálního zabezpečení i sociální péče, tj. i bezmocnosti, jednotlivými lékaři, kteří byli zaměstnanci okresních správ sociálního zabezpečení. Příslušnost okresních správ sociálního zabezpečení k posuzování bezmocnosti byla ze zákona č. 582/1991 Sb. vypuštěna až ke dni 1. 1. 2007 v souvislosti s přijetím ZSS a vytvořením příspěvku na péči.

⁶⁷ *Pozměňovací návrhy k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, tisk 663/2, s. 3* [online]. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna 2001, 3. volební období [cit. 29.12.2014]. Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=663&CT1=2>.

⁶⁸ *Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, tisk 310, důvodová zpráva, zvláštní část, s. 4* [online]. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna 2003, IV. volební období [cit. 30.12.2014]. Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/tisky.sqw?O=4&T=310>.

⁶⁹ *Vládní návrh zákona České národní rady, kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, a některé další zákony, tisk 61, důvodová zpráva, zvláštní část, s. 7* [online]. Česká národní rada 1992, VII. volební období [cit. 30.12.2014]. Dostupné z http://www.psp.cz/eknih/1992cnr/tisky/t0061_01.htm.

Ve spojitosti s prokazováním nároku na výplatu zvýšení důchodu pro bezmocnost byly stanoveny rovněž úkoly zdravotnickým zařízením. Ústavní zařízení léčebně preventivní péče podávala hlášení o přijetí do ústavní péče a propuštění z ní těch důchodců, kterým bylo s důchodem vypláceno zvýšení pro bezmocnost. Dělo se tak v případech, u nichž bylo zřejmé, že ústavní péče potrvá déle než tři měsíce, a to ve lhůtě do 15 dnů před ukončením třetího měsíce pobytu důchodce v ústavním zařízení. Tato povinnost byla ze zákona č. 582/1991 Sb. vypuštěna s účinností ode dne 1. 1. 1996 zákonem č. 160/1995 Sb. Zvýšení důchodu pro bezmocnost se vyplácelo spolu s důchodem, k němuž náleželo.

Jednou z nejvýznamnějších novel zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení byl již zmíněný zákon č. 160/1995 Sb., kterým se mění a doplňují některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o důchodovém pojištění. S účinností od 1. 1. 1996 bylo zvýšení důchodu pro bezmocnost zařazeno do ustanovení § 2 písm. b) zákona č. 582/1991 Sb., a tím zahrnuto pod pojem sociální zabezpečení. Další podstatná změna se týkala opravných prostředků proti rozhodnutím o zvýšení důchodu pro bezmocnost. O opravných prostředcích proti těmto rozhodnutím rozhodovaly krajské soudy. Opravný prostředek proti rozhodnutí o snížení nebo odnětí dávky nebo zastavení její výplaty neměl odkladný účinek.

Ustanovením čl. II bodu 88. zákona č. 160/1995 Sb. byla do zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení vložena ustanovení o odpovědnosti příjemců dávek důchodového pojištění a organizací, určená k vymáhání navrácení neoprávněně vyplacených dávek. Jednalo se o ustanovení § 118a až 118d, přičemž zvýšení důchodu pro bezmocnost se týkalo pouze ustanovení § 118a. Povinnost vrátit přeplatek na dávce zvýšení důchodu pro bezmocnost byla konstruována jako subjektivní. Jestliže dávka byla vyplacena neprávem nebo ve vyšší částce, než náležela, protože příjemce důchodu nesplnil některou jemu uloženou povinnost, přijal dávku, ačkoliv musel z okolností předpokládat, že byla vyplacena neprávem, nebo vědomě jinak způsobil, že dávka byla vyplacena neprávem nebo ve vyšší částce, než náležela, měl plátce důchodu vůči příjemci důchodu nárok na vrácení, popřípadě náhradu nesprávně vyplacené částky. Nárok na vrácení neprávem vyplacených částek zanikal uplynutím tří let ode dne, kdy orgán sociálního zabezpečení tuto skutečnost zjistil, nejpozději však uplynutím deseti let ode dne výplaty dávky. Lhůty neplynuly po dobu řízení o opravném prostředku, výkonu rozhodnutí, nebo v případech, kdy byly na úhradu přeplatku prováděny srážky z důchodu nebo ze mzdy nebo placeny splátky na základě dohody o uznání dluhu.

Zákonem č. 160/1995 Sb. bylo do zákona č. 582/1991 Sb. vloženo s účinností od 1. 1. 1996 ustanovení § 125, kde bylo výslovně deklarováno, že ustanovení tohoto zákona týkající se dávek důchodového pojištění platí přiměřeně pro zvýšení důchodu pro bezmocnost z důchodového zabezpečení.

Všechna ustanovení vztahující se ke zvýšení důchodu pro bezmocnost byla ze zákona č. 582/1991 Sb. vypuštěna s účinností od 1. 1. 2007 zákonem č. 109/2006 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o sociálních službách, a to v souvislosti se zánikem zvýšení důchodu pro bezmocnost, resp. jeho transformací na příspěvek na péči.

3. 2. 4. Zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů⁷⁰

Nový důchodový systém byl zákonem č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, s účinností od 1. 1. 1996 koncipován jako subsystém sociálního pojištění (vedle pojištění nemocenského), v rámci něhož jsou poskytovány peněžité dávky nahrazující příjem z výdělečné činnosti. Zvýšení důchodu pro bezmocnost bylo dočasně, do doby provedení jeho transformace, ponecháno v systému sociálního zabezpečení, tj. v rámci zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení. Péče o bezmocnou osobu byla jednou ze skutečností ovlivňujících účast na důchodovém pojištění. Pojištění byly při splnění ostatních podmínek stanovených v zákoně o důchodovém pojištění účastny osoby pečující osobně o blízkou převážně nebo úplně bezmocnou osobu nebo blízkou částečně bezmocnou osobu starší 80 let. Dále měla péče o bezmocnou osobu důsledky pro trvání nároku na vdovský (vdovecký) důchod. Vdova nepozbyla po uplynutí jednoho roku od smrti manžela nároku na vdovský důchod, jestliže pečovala o nezletilé dlouhodobě těžce zdravotně postižené dítě vyžadující mimořádnou péči nebo o zletilé dítě, které bylo převážně nebo úplně bezmocné, nebo pečovala o převážně nebo úplně bezmocného svého rodiče nebo rodiče zemřelého manžela, který s ní žil v domácnosti, nebo o takového rodiče, který byl částečně bezmocný a starší 80 let. Zásadní význam pro vývoj institutu bezmocnosti mělo ustanovení § 108 odst. 1 písm. a) zákona č. 155/1995 Sb., kterým bylo MPSV uloženo stanovit vyhláškou mimo jiné, co se považuje za částečnou, převážnou a úplnou bezmocnost, a kdy se podmínka osobní péče o blízké bezmocné osoby považuje za splněnou.

⁷⁰ *Vládní návrh zákona o důchodovém pojištění, tisk 1574, důvodová zpráva, obecná část. s. 16, 17, zvláštní část, s. 23, 24 [online].* Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna 2003, I. volební období [cit. 30.12.2014]. Dostupné z <http://www.psp.cz/eknih/1993ps/tisky/t157400a.htm>.

4. Příspěvek na péči – období od roku 2007

4. 1. Přijetí zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů⁷¹

4. 1. 1. Věcný záměr zákona

Cílem zákona o sociálních službách bylo stanovit podmínky poskytování pomoci a podpory fyzickým osobám v nepříznivé sociální situaci prostřednictvím sociálních služeb a příspěvku na péči, podmínky pro poskytování sociálních služeb a pravidla výkonu veřejné správy v oblasti sociálních služeb.

Právní úprava služeb sociální péče v době vzniku legislativního záměru byla obsažena v zákonech přijatých krátce před zásadní společenskou změnou, k níž došlo ve společnosti na přelomu osmdesátých a devadesátých let 20. století. V předchozím společenském systému byly sociální služby chápány značně odlišným, ve své podstatě státně paternalistickým, způsobem, v němž do značné míry absentovaly principy svobodné vůle příjemce sociální služby a demokratického fungování státní správy. Snahy řešit tento stav novelizacemi stávající právní úpravy nepřinesly kýžený efekt a vedly toliko k dílčím úpravám, které sice znamenaly posun a odrazily se zejména ve faktickém poskytování sociálních služeb, nemohly však zásadně změnit starý legislativní rámec. Zcela nová úprava této oblasti se ukázala být nezbytnou.

Z hlediska poskytování dávek osobám závislým na péči jiné osoby, resp. osobám nesoběstačným, byla stávající právní úprava nedostačující zejména v tom smyslu, že osoba závislá na péči byla považována spíše za objekt působení systému a nikoliv za aktivního činitele, jehož objektivizované potřeby a projevy vůle jak situaci řešit by měly být určující pro formu pomoci. Druhý základní důvod nedostatečnosti stávající právní úpravy lze spatřovat v neexistenci jednotného systému objektivního hodnocení míry funkčních dopadů zdravotního postižení na schopnost závislé osoby uspokojovat vlastními silami své základní životní potřeby.

Z pohledu financování sociálních služeb posiluje zákon o sociálních službách prostřednictvím příspěvku na péči finanční soběstačnost uživatelů sociálních služeb.

⁷¹ *Vládní návrh na vydání o sociálních službách, tisk 1102, důvodová zpráva, obecná část, s. 111 až 130 [online]. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna 2005, IV. volební období [cit. 16.3.2015]. Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=1102&CT1=0>.*

Poskytování příspěvku na péči není vázáno na skutečnost, zda je oprávněným osobám zajištěna pomoc rodinných příslušníků, případně subjektů poskytujících sociální služby. Příspěvek na péči umožňuje uživateli hradit část nákladů poskytované služby, přičemž zbylé náklady jsou hrazeny ze státního rozpočtu a rozpočtů územně samosprávných celků. Tento model umožňuje flexibilnější financování sítě sociálních služeb založené na střednědobých plánech rozvoje sociálních služeb.

Příspěvek na péči je určen osobám, které jsou pro svou nepříznivou sociální situaci závislé na pomoci jiné osoby, a jeho účelem je poskytnutí finančních prostředků těmto osobám na úhradu služeb sociální péče⁷².

Nárok na příspěvek na péči je založen na systému individuálního posuzování schopnosti osob zvládat úkony péče o vlastní osobu a úkony soběstačnosti. Výše příspěvku je stanovena diferencovaně podle věku posuzované osoby a dále podle míry závislosti osoby v nepříznivé sociální situaci na pomoci jiné osoby.

Financování systému poskytování příspěvku na péči spočívá v poskytování dotací na výplatu příspěvku na péči Ministerstvem práce a sociálních věcí obcím s rozšířenou působností z rozpočtové kapitoly 313. Rozdělení objemu finančních prostředků na jednotlivé obce s rozšířenou působností provádí Ministerstvo práce a sociálních věcí podle počtu vydaných rozhodnutí o přiznání příspěvku na péči, počtu registrovaných poskytovatelů sociálních služeb a podle finanční náročnosti poskytovaných služeb. Obce s rozšířenou působností provádějí roční vyúčtování prostředků poskytnutých na příspěvky na péči vůči státnímu rozpočtu.

Před zahájením legislativního procesu byla provedena kvantifikace výše nákladů na příspěvek na péči.

Předpokládaný počet příjemců příspěvku na péči byl stanoven v době přípravy ZSS na podkladě statistických údajů o poskytování zvýšení důchodu pro bezmocnost. V roce 2004 pobíralo zvýšení důchodu pro bezmocnost cca 173 000 osob, přičemž 54 % tvořili příjemci zvýšení důchodu pro částečnou bezmocnost, 37 % pro převážnou bezmocnost a 9 % pro úplnou bezmocnost.

Příspěvek při péči o blízkou nebo jinou osobu pobíralo v roce 2004 cca 38 000 osob. Tato dávka byla určena osobám pečujícím o osoby částečně bezmocné a starší 80 let a osoby převážně nebo úplně bezmocné.

⁷² *Věcný záměr zákona o sociálních službách, Tisková zpráva* [online]. Ministerstvo práce a sociálních věcí, Kancelář ministra, Tiskové oddělení [cit. 16.3.2015]. Dostupné z <http://www.mpsv.cz/files/clanky/287/020704.pdf>.

Výše příspěvku na péči v jednotlivých stupních závislosti byly stanoveny s ohledem na způsob financování jednotlivých typů péče z různých zdrojů (např. dotace na lůžko ze státního rozpočtu, dotace na financování sociálních služeb poskytované krajům) a rovněž s ohledem na celkový objem prostředků plynoucích z těchto zdrojů.

Předpokládalo se, že ve stupni závislosti IV bude nejčastěji poskytovanou službou sociální péče týdenní nebo celoroční pobyt v zařízení pro seniory nebo osoby se zdravotním postižením nebo odpovídající rozsah péče o tyto osoby v domácnosti, a to v rozsahu zajištění komplexní péče. Náklady na tyto služby představovaly v roce 2005 průměrně cca 16 500 Kč měsíčně, z toho uživatel hradil průměrně 30 %. Příspěvek na péči měl tento stav podstatně změnit. Při vytváření věcného záměru ZSS se počítalo s tím, že příspěvek na péči umožní uživateli hradit náklady na poskytované služby až ze 70 %. Vzhledem k nižšímu podílu veřejných rozpočtů na financování sociálních služeb se předpokládalo flexibilnější financování potřebné sítě sociálních služeb, než tomu bylo před přijetím zákona o sociálních službách.

Stupně závislosti, výše dávek a očekávané množství příjemců příspěvku na péči byly stanoveny na základě statistických dat a vědeckých poznatků, identifikujících potřeby adresátů dávky. Zabránit nedůvodnému rozšiřování okruhu příjemců příspěvku na péči měly systémy posuzování nepříznivé sociální situace žadatelů o dávku.

Při zajištění financování sociálních služeb bylo kalkulováno s maximálním využitím zdrojů přirozených sociálních struktur, především rodiny a osob blízkých osobě závislé na péči. Ekonomické fungování systému stojí na principu společenské solidarity a je limitováno celkovou produktivitou a stavem společnosti, přičemž se snaží odrážet náročnost činností spojených s poskytováním péče osobám tělesně, duševně nebo sociálně nesoběstačným.

4. 1. 2. Vlastní právní úprava příspěvku na péči

Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, byl vyhlášen ve Sbírce zákonů dne 31. 3. 2006. Po devítiměsíční legisvakační lhůtě nabyl ZSS účinnosti dnem 1. ledna 2007. Vlastní právní úprava příspěvku na péči je obsažena v části druhé ZSS v ustanoveních § 7 až § 31⁷³.

⁷³ *Vládní návrh na vydání zákona o sociálních službách, tisk 1102, důvodová zpráva, zvláštní část, s. 132 až 137 [online]. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna 2005, IV. volební období [cit. 18.3.2015]. Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=1102&CT1=0>.*

V původní znění, účinném od 1. 1. 2007, byl příspěvek na péči charakterizován jako dávka poskytovaná osobám závislým na pomoci jiné fyzické osoby za účelem zajištění potřebné pomoci. Příspěvek na péči nahradil příspěvek při péči o blízkou nebo jinou osobu, poskytovaný pečujícím osobám v rámci systému sociální péče a zvýšení důchodu pro bezmocnost, tj. dávku sociálního zabezpečení poskytovanou bezmocným osobám.

Osobu závislou na pomoci jiné osoby zákon o sociálních službách definoval jako osobu dosáhnuvší věku alespoň 1 roku, která z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu potřebuje pomoc jiné fyzické osoby při péči o vlastní osobu a při zajištění soběstačnosti v rozsahu odpovídajícím konkrétnímu stupni závislosti. Věková hranice jednoho roku vyjadřovala přelom období po narození dítěte, kdy již podle názoru zákonodárce lze odlišit rozdíl v péči, kterou vyžaduje dítě s normálním fyzickým a duševním vývojem oproti dítěti, jehož dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav má vliv na rozsah potřeby péče o jeho osobu.

Dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav byl konstruován podobným způsobem jako u invalidity. Rozuměl se jím nepříznivý zdravotní stav, který má podle poznatků lékařské vědy trvat déle než 1 rok, a který omezuje duševní, smyslové nebo fyzické schopnosti a má vliv na schopnost péče o vlastní osobu a soběstačnost.

Okruh příjemců příspěvku na péči nebyl vymezen kritériem občanství ČR, nýbrž kritériem pobytu na území ČR ve smyslu zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů, zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů a zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky. Příspěvek mohl být poskytnut osobě hlášené k trvalému pobytu na území ČR, osobě, které byl udělen azyl, cizinci bez trvalého pobytu na území ČR, kterému tato práva zaručuje mezinárodní smlouva, občanovi členského státu EU, pokud byl hlášen na území ČR k pobytu po dobu delší než 3 měsíce, nevyplyval-li mu nárok na sociální výhody z přímo použitelného předpisu ES, rodinnému příslušníkovi občana členského státu EU hlášenému na území ČR k pobytu po dobu delší než tři měsíce, nevyplyval-li mu nárok na sociální výhody z přímo použitelného předpisu ES a cizinci, který byl držitelem povolení k trvalému pobytu s přiznaným právním postavením dlouhodobě pobývajícího rezidenta v ES na území jiného členského státu EU, pokud byl hlášen na území ČR k dlouhodobému pobytu po dobu delší než tři měsíce.

Příspěvek na péči byl vytvořen jako dávka poskytovaná státem, o které rozhodoval a vyplácel ji v rámci výkonu přenesené působnosti obecní úřad obce s rozšířenou působností.

Míra závislosti na pomoci jiné fyzické osoby byla vyjádřena ve čtyřech stupních podle počtu úkonů péče o vlastní osobu a soběstačnosti, při nichž se závislá osoba neobejde

z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu bez každodenní pomoci nebo dohledu pečující osoby. Závislost osoby na péči se posuzovala na základě schopnosti posuzované osoby zvládat úkony rozdělené do dvou základních okruhů vymezených a definovaných vyhláškou MPSV č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách.

Oproti posuzování bezmocnosti se nově uplatnila kvalitativní i kvantitativní kritéria hodnocení. Úkony péče o vlastní osobu i úkony soběstačnosti byly chápány jako rovnocenné z hlediska samostatného sociálního fungování a začlenění posuzované osoby. Stupeň závislosti se posuzoval podle počtu úkonů, při nichž posuzovaná osoba potřebovala každodenní pomoc nebo dohled, resp. podle počtu úkonů, které bez pomoci nebo dohledu nezvládla.

Počet potřebných úkonů se lišil u osob zletilých a osob ve věku do 18 let:

- stupeň I (lehká závislost) – u zletilé osoby více než 12 úkonů, u osoby do 18 let věku více než 5 úkonů,
- stupeň II (středně těžká závislost) – u zletilé osoby více než 18 úkonů, u osoby do 18 let věku více než 10 úkonů,
- stupeň III (těžká závislost) – u zletilé osoby více než 24 úkonů, u osoby do 18 let věku více než 15 úkonů,
- stupeň IV (úplná závislost) – u zletilé osoby více než 30 úkonů, u osoby do 18 let věku více než 20 úkonů.

Pro účely stanovení stupně závislosti se jednotlivé úkony sčítaly, přičemž za jeden úkon se považoval souhrn dílčích úkonů uvedených v jednotlivých písmenech ustanovení § 9 odst. 1 a 2 ZSS. Pokud tedy posuzovaná osoba zvládla jen některé dílčí úkony, považoval se celý úkon za úkon, který není schopna zvládnout.

Ambicí zákonodárce bylo vytvořit, oproti předchozímu systému posuzování bezmocnosti, funkčnější systém založený na komplexnosti hodnotících kritérií zaměřených na zjištění schopnosti posuzované osoby zvládat úkony nezbytné pro zajištění její samostatné existence. Způsob posuzování bezmocnosti dosud neumožňoval promítnutí faktických funkčních důsledků zdravotního postižení na soběstačnost posuzované osoby. Rozhodujícím kritériem při posuzování stupně závislosti neměl být druh zdravotního postižení, ale jeho dopad na schopnost posuzované osoby zvládat úkony péče o vlastní osobu a úkony soběstačnosti.

Při posuzování stupně závislosti u dětí a mladistvých ve věku do 18 let se odlišovala potřeba pomoci a péče odpovídající úrovni schopností posuzovaného vzhledem k jeho věku

od potřeby pomoci a péče plynoucí z důsledků zdravotního postižení. Posuzující v těchto případech zohledňoval pomoc a dohled, které s ohledem na přirozený biopsychosociální vývoj dítěte vyžadoval zdravý jedinec téhož věku.

Výše příspěvku se od počátku jeho existence ukázala být rozhodujícím faktorem ovlivňujícím a určujícím společenské a sociální dopady zavedení této nové dávky. Zákonodárce stanovil odlišně výši příspěvku u osob do 18 let věku a u osob starších 18 let. Měsíční výše příspěvku u osob do 18 let věku ke dni 1. 1. 2007 činila 3000 Kč ve stupni I, 5000 Kč ve stupni II, 9000 Kč ve stupni III a 11 000 Kč ve stupni IV. U osob starších 18 let byla měsíční výše příspěvku stanovena, vyjma nejvyššího IV. stupně v hodnotách o 1000 Kč nižších, tj. 2000 Kč ve stupni I, 4000 Kč ve stupni II, 8000 Kč ve stupni III a 11 000 Kč ve stupni IV. Motivem uvedené diferenciaci výše dávek byl objektivně daný rozdíl mezi náklady potřebnými k zajištění dostatečné péče a služeb pro děti procházející vzdělávacím a socializačním procesem a náklady k zajištění dostatečné péče a služeb pro dospělé osoby. Ve vyšší výši příspěvku pro osoby mladší 18 let bylo zohledněno i to, že se jedná o osoby, které nemohou alespoň zčásti zajistit své potřeby příjmy z vlastní výdělečné činnosti. Přihlédnuto bylo i k potřebám ústavních zařízení sociální péče, která dosud pocítovala nedostatek finančních prostředků zapříčiněný z části i tím, že sociálně slabí rodiče nebyli schopni hradit náklady na pobyt svých zdravotně postižených dětí v těchto zařízeních. V porovnání výše příspěvku s výší zvýšení důchodu pro bezmocnost a příspěvku při péči o blízkou nebo jinou osobu nedošlo ke snížení výše dávek.

Valorizace výše příspěvku byly odvozeny od růstu indexu spotřebitelských cen sociální péče vyhodnocovaných Českým statistickým úřadem. Vláda byla povinná valorizovat výši příspěvku od 1. ledna kalendářního roku, jestliže v rozhodném období vzrostl index spotřebitelských cen sociální péče aspoň o 5 %, a měla možnost zvýšit částky příspěvku též v mimořádném termínu. Rozhodné období začínalo kalendářním měsícem následujícím po posledním měsíci předchozího rozhodného období při posledním zvýšení částek příspěvku a posledním měsícem rozhodného období pro zvýšení částek příspěvku bylo září kalendářního roku, který předcházel kalendářnímu roku, ve kterém došlo ke zvýšení částek příspěvku.

Nárok na příspěvek vznikl dnem splnění výše uvedených podmínek stanovených v ustanovení § 7 a 8 ZSS. Řízení o přiznání příspěvku se zahajovalo jak na základě žádosti, tak z moci úřední v případech, kdy osoba nebyla sama schopna jednat a neměla zákonného zástupce. Příspěvek nemohl být přiznán a vyplácen dříve než od počátku kalendářního měsíce, v němž bylo zahájeno řízení o jeho přiznání.

Kompetence k rozhodování o příspěvku a jeho výplatě byla ustanovením § 18 ZSS svěřena obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností podle místa trvalého bydliště žadatele o dávku, resp. jejího příjemce.

Příjemcem příspěvku byla oprávněná osoba, tj. osoba, které byl příspěvek přiznán, nebo její zákonný zástupce, pokud tato osoba neměla způsobilost k právním úkonům, případně jiná fyzická osoba, které byla nezletilá oprávněná osoba svěřena do péče na základě rozhodnutí příslušného orgánu. Jestliže příjemce příspěvku nemohl příspěvek přijímat, nebo ho nevyužíval k zajištění potřebné pomoci, poskytoval obecní úřad výplatu příspěvku tzv. zvláštnímu příjemci. Podmínkou k ustanovení zvláštního příjemce obecním úřadem byl souhlas poživatele příspěvku, pokud byl vzhledem ke svému zdravotnímu stavu schopen tento souhlas vyjádřit, jakož i souhlas osoby, která měla být zvláštním příjemcem ustanovena.

Zvláštní příjemce měl povinnost příspěvek používat ve prospěch závislé osoby. Zvláštní příjemce byl povinen nakládat s příspěvkem podle pokynů oprávněné osoby, s výjimkou osob, kterým jejich zdravotní postižení neumožňovalo tyto pokyny udělovat. Obecní úřad byl oprávněn kontrolovat činnost zvláštního příjemce. Jednou z nejúčinnějších forem kontroly bylo stanovení povinnosti zvláštnímu příjemci poskytnout obecnímu úřadu písemné vyúčtování využití prostředků, které mu byly na příspěvku ve prospěch poživatele příspěvku vyplaceny. Obecní úřad zrušil rozhodnutí o ustanovení zvláštního příjemce, jestliže odpadly důvody, pro které přikročil k jeho ustavení, nebo z důvodu neplnění jeho povinností vůči poživateli příspěvku. Ustanovení zvláštního příjemce bylo využíváno v situacích, v nichž bylo znemožněno nebo ohroženo využívání příspěvku k jeho účelu samotným poživatelem příspěvku. Především se jednalo o situaci, kdy poživatel příspěvku ani jeho zákonný zástupce nebyli schopni příspěvek přijímat ani užívat z důvodu závažného zdravotního postižení. Dále se jednalo o případy, kdy poživatel byl schopen příspěvek přijímat a využívat, ale nevyužíval ho v souladu s jeho účelem, ať už to bylo v důsledku závislosti na omamných a psychotropních látkách nebo v důsledku spotřebování příspěvku na zajišťování jiných potřeb než péče odpovídající stupni závislosti osoby.

Žadateli o příspěvek, oprávněné osobě a jinému příjemci příspěvku stanovil ZSS řadu povinností směřujících k zajištění průběhu řízení o přiznání příspěvku a jeho využívání v souladu se zamýšleným účelem. Žadatel o příspěvek a rovněž tak poživatel příspěvku byli povinni spolupracovat s příslušnými orgány za účelem zjištění, zda jejich zdravotní stav odpovídá závislosti na péči a v jakém stupni. Za tím účelem byli povinni spolupracovat při provádění sociálního šetření, podrobit se vyšetření zdravotního stavu lékařem místně příslušného úřadu práce, posuzujícím stupeň závislosti fyzické osoby pro účely příspěvku na

péči⁷⁴, podrobit se vyšetření zdravotního stavu ošetřujícím nebo jiným odborným lékařem, určeným lékařem úřadu práce, a doložit případné další skutečnosti nesouvisející se zdravotním stavem, které měly vliv na nárok na příspěvek, jeho výši či výplatu, nebo dát písemný souhlas k jejich zjištění obecnímu úřadu.

U žadatele o příspěvek, který byl občanem členského státu EU, a na území ČR byl hlášen k pobytu⁷⁵, nebo rodinným příslušníkem občana členského státu EU⁷⁶, který byl hlášen na území ČR k pobytu, se vyžadoval písemný souhlas udělený obecnímu úřadu se zjišťováním údajů rozhodných pro posouzení, zda je neodůvodnitelnou zátěží systému příspěvku. Zjišťování se neprovádělo u občana členského státu EU nebo jeho rodinného příslušníka, kteří byli na území ČR hlášeni k trvalému pobytu.

Z důvodu zajištění účelného využívání příspěvku stanovil ZSS povinnosti žadatelů o příspěvek a poživatelů a příjemců příspěvku. Žadatel o příspěvek a příjemce příspěvku byli povinni podrobit se na výzvu obecního úřadu ve stanovené lhůtě lékařskému vyšetření, a osvědčit tak posudkově medicínské skutečnosti rozhodné pro nárok na příspěvek, jeho výši nebo výplatu. Příjemce příspěvku byl povinen písemně ohlásit obecnímu úřadu do 8 dnů změny ve skutečnostech rozhodných pro nárok na příspěvek, jeho výši nebo výplatu. Příspěvek byl příjemce povinen využívat výhradně k zajištění péče o vlastní osobu. Tato péče mohla být zajišťována prostřednictvím rodinných příslušníků nebo jiných fyzických osob anebo prostřednictvím zařízení poskytujících sociální služby. Neplnění stanovených povinností mělo za důsledek nepřiznání příspěvku nebo jeho odnětí. Obecní úřad byl oprávněn k tomu, aby při zjištění, že příspěvek je využíván k jiným účelům, než na zajištění péče, mohl ustanovit zvláštního příjemce, a při soustavném porušování povinností mohl po předchozí písemné výzvě k odstranění nezákonného stavu zastavit výplatu příspěvku, příspěvek odejmout nebo žadateli příspěvek nepřiznat.

Ustanovení § 22 ZSS ukládalo příjemci příspěvku na péči povinnost vrátit částky, které mu byly neprávem vyplaceny jeho zaviněním, tj. vědomým přijímáním nenáležejících částek nebo uvedením nepravdivých nebo zkreslených údajů. Zmíněné ustanovení obsahovalo dvě podmínky subjektivní odpovědnosti za vznik přeplatku. Za prvé, že příjemce příspěvku přijal příspěvek nebo jeho část, ačkoliv musel z okolností předpokládat, že byl vyplacen neprávem nebo ve vyšší částce, než náležel. Za druhé, že příjemce příspěvku na péči jinak

⁷⁴ Ustanovení § 8 odst. 1 písm. g) zopsz.

⁷⁵ Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

⁷⁶ Ustanovení § 15a odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

způsobil, že příspěvek byl vyplacen neprávem nebo v nesprávné výši. Prekluze povinnosti vrátit přeplatek nastávala uplynutím tří let ode dne, kdy byl vyplacen, přičemž uvedená lhůta neplynula po dobu řízení o oprávněném prostředku nebo o žalobě. Promíjela se povinnost vrátit přeplatek v částce do 100 Kč vzhledem k nepochybnosti této částky k výši nákladů, které by vznikly v souvislosti s jejím vymáháním. Věcně příslušným k rozhodování o povinnosti vrátit přeplatek byl obecní úřad obce s rozšířenou působností, který příspěvek vyplácel nebo naposledy vyplácel. Vracené částky přeplatku byly příjmem státního rozpočtu, a to i v případě, kdy k vrácení přeplatku došlo v jiném kalendářním roce, než ve kterém byl příspěvek vyplacen. ZSS připouštěl možnost prominutí povinnosti vrátit přeplatek. Obecní úřad obce s rozšířenou působností mohl takto rozhodnout u částek do 20 000 Kč v každém jednotlivém případě nebo na základě předchozího souhlasu MPSV u částek nad 20 000 Kč v každém jednotlivém případě.

Řízení o přiznání příspěvku na péči byla zahajována na základě písemné žádosti podané na tiskopisu předepsaném MPSV. V případě, že žadatel o příspěvek nebyl schopen jednat samostatně a neměl zástupce, zahajovalo se řízení o příspěvku z úřední moci. Nezletilou osobu, která byla svěřena na základě rozhodnutí příslušného orgánu do péče jiné fyzické osoby, zastupovala v řízení o příspěvku tato fyzická osoba. Zvláštní procesní postup byl stanoven pro nezletilé osoby využívající pobytové služby. Místně příslušnému obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností byla stanovena povinnost vyzvat osobu zastupující nezletilou osobu na základě rozhodnutí příslušného orgánu nebo zákonného zástupce, aby požádali o příspěvek nejpozději do dvou měsíců ode dne doručení výzvy. Nepodařilo-li se příslušnému obecnímu úřadu zjistit pobyt adresáta výzvy, nebo pokud lhůta k podání žádosti marně uplynula, stalo se zařízením sociálních služeb zástupcem nezletilé osoby v řízení o příspěvku. Obligatorní náležitostí žádosti o příspěvek bylo označení osoby blízké nebo jiné fyzické či právnické osoby, která poskytovala nebo měla poskytovat péči žadateli o příspěvek, pokud byla tato osoba známa při podání žádosti, a dále způsob výplaty příspěvku.

Jedním ze základních prvků rozhodování o příspěvku bylo sociální šetření upravené v ustanovení § 25 ZSS. Toto šetření prováděl odborně způsobilý sociální pracovník pověřený příslušným obecním úřadem obce s rozšířenou působností. Sociální pracovník posuzoval přímo v domácím prostředí žadatele o příspěvek, resp. jeho poživatele, míru schopnosti posuzovaného zvládat úkony péče o vlastní osobu a úkony soběstačnosti. Zjištění sociálního pracovníka spolu s aktuálními lékařskými zprávami a nálezy byly poté podkladem pro posouzení míry závislosti posuzované osoby, které v době vstupu ZSS v účinnost prováděli lékaři úřadů práce. Oproti posuzování invalidity hrálo podstatně vyšší roli při posuzování

zdravotního stavu pro účely příspěvku vlastní zjištění posudkového lékaře, zejména s ohledem na popis zdravotního stavu posuzované osoby vyplývající z výsledků funkčních vyšetření a jejich porovnání s jeho skutečným stavem, empiricky zjištěným posudkovým lékařem při vlastním posudkovém jednání. Posudek sociálního pracovníka i posudek lékaře úřadu práce měly charakter důkazů ve správním řízení, které byly rozhodujícím orgánem posuzovány jako každý jiný důkaz ve smyslu příslušných ustanovení zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, a tudíž neměly charakter závazných stanovisek. Zákon na škodu věci neřešil ani vztah obou posudků pro případ, že by se jejich závěry lišily. Úvaha o tom, kterému závěru dát přednost, tak byla ponechána na rozhodujícím správním orgánu, což v praxi vedlo spíše k rozhodování ve prospěch posudků sociálních pracovníků. Tyto posudky byly mnohdy více proklientské než posudky lékařů úřadu práce. Zejména zpočátku účinnosti ZSS neměli sociální pracovníci dostatek zkušeností, aby se mohli ve všech případech vyrovnat se simulačními snahami části žadatelů, kteří byli mimořádně dávkově motivováni.

Lhůta pro vyřízení žádosti o příspěvek, na provedení sociálního šetření a vydání rozhodnutí, činila 60 dnů, v případě nutnosti objektivního posouzení měl obecní úřad s rozšířenou působností možnost požádat nadřízený orgán o prodloužení lhůty. Lékaři OSSZ byli povinni vypracovat posudek do 45 dnů, přičemž tato lhůta mohla být následně prodloužena v případě dožádání podkladů potřebných k objektivnímu posouzení. Po dobu posuzování stupně závislosti lékařem OSSZ neběžela lhůta pro vydání rozhodnutí. Řízení se na tuto dobu přerušovalo usnesením na dobu do doručení posudku o stupni závislosti.

Odvolacím orgánem v řízení o přiznání příspěvku byl ustanoven krajský úřad, který rozhodoval o odvolání na základě posudku posudkové komise Ministerstva práce a sociálních věcí vydaného podle ustanovení § 4 odst. 2 ZOPSZ.

ZSS svěřil obecním úřadům obcí s rozšířenou působností řadu kontrolních pravomocí za účelem zjišťování, zda příspěvek byl skutečně využit na zajištění pomoci osobě závislé na péči v rozsahu odpovídajícím stanovenému stupni závislosti. Příjemci příspěvku byla pro tyto účely stanovena ohlašovací povinnost vůči obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností, kterému musel ve lhůtě do 15 dnů ode dne nabytí právní moci rozhodnutí o příspěvku oznámit údaje o osobě zajišťující péči a o formě a rozsahu poskytované péče. Pracovníky provádějící kontrolu využívání příspěvku v souladu s jeho účelem ZSS opravňoval ke vstupu do obydlí poživatele. Zajištění účinné kontroly využívání příspěvku se střetávalo s uplatňováním základního lidského práva garantovaného ustanovením článku 12 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, které stanoví, že obydlí je nedotknutelné a není dovoleno do něj vstoupit bez

souhlasu toho, kdo v něm bydlí⁷⁷. V praxi to znamená, že kontrolní pracovníci mohli plnit své funkce, avšak jen v rozsahu nezbytně nutném k dosažení účelu kontroly a při maximálním zachovávání základního práva na nedotknutelnost obydlí. Především v případech, ve kterých lze předpokládat problémy při využívání příspěvku, bylo nalezení hranice mezi zachováním nedotknutelnosti obydlí a naplněním kontrolních oprávnění obtížné. To zjevně činí kontrolu v řadě případů neúčinnou, neefektivní a z hlediska důvěry občana ve výkon veřejné správy i škodlivou. Tam, kde kontrola nemůže plnit svůj účel, je lépe od ní upustit a zabývat se otázkou motivace jak příjemců příspěvku, tak poskytovatelů péče, k tomu, aby účelné využívání příspěvku bylo pro ně výhodné. Zachovávání základních práv a svobod nesporně patří mezi základní pilíře právního státu, na druhé straně je třeba zvážit jejich meze tam, kde občan žádá plnění od státu, bez toho, aby poskytoval protiplnění, tj. zejména v případě poskytování sociálních dávek z nepojistných systémů. Úkolem zákonodárce v těchto případech je najít rozumnou hranici minimálně nezbytného omezení základního práva a toto omezení pregnantně právně formulovat.

Poskytování péče osobě závislé na této péči mělo pro jejího poskytovatele rovněž dopady do oblastí zdravotního a důchodového pojištění. Podle ustanovení § 5 odst. 1 písm. s) zdp byli důchodového pojištění při splnění podmínek stanovených v tomto zákoně účastny osoby pečující osobně o osobu mladší 10 let, která je závislá na péči jiné osoby ve stupni I (lehká závislost), nebo o osobu, která je závislá na péči jiné osoby ve stupni II (středně těžká závislost) nebo stupni III (těžká závislost) anebo stupni IV (úplná závislost), pokud spolu žijí v domácnosti, podmínka domácnosti se nevyžaduje, jde-li o blízkou osobu. Před nabytím účinnosti ZSS se jednalo o osoby převážně či úplně bezmocné. Podle ustanovení § 6c odst. 1 písm. g) zákona č. 550/1991 Sb., o všeobecném zdravotním pojištění, ve znění pozdějších předpisů, je stát plátcem pojistného na zdravotní pojištění prostřednictvím státního rozpočtu za tyto pojištěnce. Z toho důvodu ZSS stanovil povinnost obecního úřadu obce s rozšířenou působností vydat na žádost potvrzení o péči osobě blízké nebo jiné osobě, která žije s osobou závislou na péči.

O poskytnutí příspěvku mohl požádat rovněž občan členského státu EU nebo jeho rodinný příslušník, kteří byli hlášeni na území České republiky k pobytu po dobu delší než tři měsíce. U těchto žádostí posuzoval obecní úřad obce s rozšířenou působností, zda se žadatel nestal neodůvodnitelnou zátěží systému⁷⁸. Občan členského státu EU nebo jeho rodinný

⁷⁷ *Nedotknutelnost obydlí* [online]. Internetový časopis Právník.cz, 16. 8. 2002 [cit. 20.3.2015]. Dostupné z <http://www.pravnik.cz/a/93/nedotknutelnost-obydli.html>.

⁷⁸ *Sociální systém je více chráněn* [online]. MPSV, Tisková zpráva, Praha, 3. 3. 2006 [cit. 20.3.2015]. Dostupné z <http://www.mpsv.cz/files/clanky/2496/030306.pdf>.

příslušník, který byl na území České republiky hlášen k trvalému pobytu, měl však stejné postavení jako občan České republiky. Za neodůvodnitelnou zátěž systému nebyla považována osoba, která byla

- účastna nemocenského pojištění,
- jako osoba samostatně výdělečně činná účastna důchodového pojištění,
- osobou, které nárok na sociální výhody vyplýval z přímo použitelného předpisu ES,
- před zahájením řízení o příspěvku v České republice výdělečně činná a v období 10 let předcházejících dni zahájení řízení o příspěvku nejméně po dobu 5 let a z toho bezprostředně před zahájením řízení o příspěvku nejméně po dobu 1 roku účastna nemocenského pojištění, nebo jako osoba samostatně výdělečně činná důchodového pojištění a neměla ke dni zahájení řízení nedoplatek na pojistném a na penále na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti.

U ostatních osob bylo pro účely posuzování neodůvodnitelné zátěže systému vytvořeno bodové hodnocení založené na následujících skutečnostech

- délka pobytu na území České republiky od 1 do 3 let – 2 body, od 3 do 6 let – 4 body, od 6 do 8 let – 6 bodů a 8 nebo více let – 8 bodů,
- doba zaměstnání nebo doba výkonu samostatné výdělečné činnosti na území České republiky a doba soustavné přípravy na budoucí povolání na území České republiky v rozsahu 12 až 24 měsíců – 4 body, 25 až 36 měsíců – 8 bodů, 37 až 48 měsíců – 12 bodů a 49 až 60 měsíců – 16 bodů,
- možnost pracovního uplatnění na území České republiky podle získané kvalifikace, nutnosti zvýšené péče při zprostředkování zaměstnání a míry nezaměstnanosti u nekvalifikované osoby – 0 bodů, u osoby se středním vzděláním – 2 body, u osoby s vyšším odborným vzděláním – 4 body a u osob s vysokoškolským titulem – 6 bodů,
- při zprostředkování zaměstnání nebyla věnována zvýšená péče podle ustanovení § 33 odst. 1 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti – 4 body,
- pobyt v okrese, v němž míra nezaměstnanosti v kalendářním měsíci předcházejícím dni podání žádosti podle údajů zveřejněných ministerstvem způsobem umožňujícím dálkový přístup přesáhla o více než 10 % průměrnou míru nezaměstnanosti v České republice – 0 bodů, přesáhla o méně než 10 % průměrnou míru nezaměstnanosti v České republice – 2 body, byla vyšší než 50 % průměrné míry nezaměstnanosti v České republice a nepřesáhla hodnotu průměrné míry nezaměstnanosti v České republice – 4 body, byla nižší než 50 % průměrné míry nezaměstnanosti v České republice – 6 bodů.

Osoba s bodovým ohodnocením 10 nebo méně bodů se považovala za neodůvodnitelnou zátěž systému. Osoba s bodovým ohodnocením 20 nebo více bodů se nepovažovala za neodůvodnitelnou zátěž systému. U osob s bodovým ohodnocením v rozmezí 11 až 19 bodů rozhodoval o tom, zda je tato osoba neodůvodnitelnou zátěží systému obecní úřad obce s rozšířenou působností. Zohledňoval přitom její vazby na osoby blízké pobývající v České republice, zda se jednalo o dočasné obtíže posuzované osoby a potenciální zatížení systému poskytnutím příspěvku dotčené osobě. Po případné změně sociálních poměrů dotčené osoby mohl obecní úřad obce s rozšířenou působností provést nové posouzení, zda je osoba neodůvodnitelnou zátěží systému. Výsledek řízení ve věci zjištění, zda je osoba neodůvodnitelnou zátěží systému byl obecní úřad obce s rozšířenou působností povinen oznámit Policii České republiky.

Pojem „neodůvodnitelná zátěž“ nebyl právními předpisy ES přesně definován. ZSS se opíral o primární komunitární právo, směrnice o pobytu na území jiného členského státu EU a o směrnici č. 2004/38/ES, která byla ZSS zčásti implementována v oblasti posuzování míry zátěže pro systém příspěvku na péči. Nepřímo jej definuje ustanovení článku 7 odst. 1 písm. b) směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, který stanoví, že všichni občané Unie mají právo pobytu na území jiného členského státu po dobu delší než tři měsíce, pokud mají pro sebe a své rodinné příslušníky dostatečné prostředky, aby se po dobu svého pobytu nestali zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu, a jsou účastníky zdravotního pojištění, kterým jsou v hostitelském členském státě kryta všechna rizika. Pojem „neodůvodnitelná zátěž“ ozřejmují judikáty Evropského soudního dvora, které vycházejí z ustanovení článků 12 (rovnost nakládání) a 18 (právo usadit se v jiném členském státě) Smlouvy o založení ES, z nichž je třeba zmínit zejména rozsudek č. C-85/1996 ve věci *Martínez Sala*⁷⁹, a dále rozsudky č. C-224/1998 d'Hoop, č. C-184/99 Grzelczyk, č. C-456/02 Trojani a č. C-209/03 Bidar. Neaktivní osoba není ve smyslu ustanovení článku 14 odst. 2 směrnice č. 2004/38/ES neodůvodnitelnou zátěží, pokud má dostatečné prostředky k tomu, aby se po dobu svého pobytu nestala zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu, a je účastníkem zdravotního pojištění, kterým jsou v hostitelském členském státě kryta všechna rizika. Pokud neaktivní osoba nesplňuje tato kritéria, může její hostitelský stát přijmout

⁷⁹ *Rozsudek Soudního dvora ze dne 12. května 1998, María Martínez Sala proti Freistaat Bayern* [online]. Soudní dvůr EU, 1998. EUR-Lex [cit. 17.3.2015]. Dostupné z <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1471107395127&uri=CELEX:61996CJ0085>.

opatření k ukončení jejího pobytu na svém území. V souladu s výše uvedenou legislativou a judikaturou však členský stát nemůže v těchto případech vyvozovat z naplnění kritérií neodůvodnitelné zátěže automatické ukončení pobytu, nýbrž musí při rozhodování o tom, zda je osoba neodůvodnitelnou zátěží, zohledňovat různé životní situace těchto osob na základě systému individuálního hodnocení situací jednotlivých osob při zachování zásady přiměřenosti přijímaných rozhodnutí. Výše nastíněný systém hodnocení, zda se občan EU nebo jeho rodinný příslušník stal či nestal neodůvodnitelnou zátěží, které ZSS ke dni vstupu v účinnost přinesl, navazuje na zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

4. 2. Legislativa související s přijetím zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů

4. 2. 1. Zákon č. 109/2006 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů⁸⁰

Doprovodný zákon k ZSS novelizoval celkem 16 právních předpisů především z oblasti správního práva, z nichž se k předmětu této práce vztahují tři. Spolu se ZSS byl vyhlášen ve Sbírce zákonů dne 31. 3. 2006 v částce 37.

Prvním novelizovaným právním předpisem byl zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení. Doprovodným zákonem bylo zrušeno ustanovení § 70 (hlava třetí část druhá), která upravovala zvýšení důchodu pro bezmocnost, a ustanovení § 80 až § 85 upravující poskytování příspěvku při péči o blízkou nebo jinou osobu. Obě tyto dávky nahradil příspěvek na péči. Zrušena byla rovněž ustanovení týkající se služeb sociální péče.

V přechodných ustanoveních byla stanovena pravidla postupu ve správních řízeních započatých přede dnem nabytí účinnosti ZSS a nedokončených k tomuto dni ve věcech zvýšení důchodu pro bezmocnost a příspěvku při péči o blízkou nebo jinou osobu, jakož i zániku nároku na uvedené dávky.

⁸⁰ *Vládní návrh na vydání zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o sociálních službách, tisk 1103, důvodová zpráva, zvláštní část. s. 21 a násl.* [online]. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna 2006, IV. volební období [cit. 19.3.2015]. Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=109&r=2006>.

Řízení o zmíněných dávkách, nahrazených příspěvkem na péči, která byla zahájena před 1. lednem 2007, a nebyla před tímto dnem pravomocně ukončena, byla dokončena podle právní úpravy platné a účinné ke dni 31. 12. 2006, tj. podle zákona č. 100/1988 Sb. Podle dosavadních právních předpisů se postupovalo (a dosud postupuje) také v řízeních o žádostech podaných po 31. 12. 2006, jejichž předmětem je zvýšení důchodu pro bezmocnost za dobu před 1. 1. 2007. Naposledy náleželo zvýšení důchodu pro bezmocnost při splátce důchodu za prosinec 2006. U příspěvku při péči o blízkou nebo jinou osobu bylo zvoleno odlišné řešení, nárok na dávku zanikl v kalendářním měsíci, v němž byl přiznán příspěvek na péči osobě, o kterou její příjemce pečoval, nejpozději však dnem 31. 12. 2008.

Změny zákona č. 100/1988 Sb. nabyly účinnosti, stejně jako ZSS, dnem 1. 1. 2007.

Doprovodný zákon dále výrazně zasáhl do zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení. Z vymezení obsahu sociálního zabezpečení v ustanovení § 2 písm. b) byla vypuštěna dávka zvýšení důchodu pro bezmocnost náležející podle zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení. Do ustanovení § 6 odst. 4 písm. a), upravujícího věcnou působnost OSSZ, byl doplněn bod 12., svěřující OSSZ rozhodování o době a rozsahu péče osoby pečující osobně o osobu, která je podle ZSS závislá na péči jiné osoby ve stupních II až IV v době po 31. 12. 2006. V předchozím bodu však byla OSSZ ponechána rozhodovací pravomoc o době a rozsahu péče o dítě ve věku do 18 let, je-li dlouhodobě těžce zdravotně postižené vyžadující mimořádnou péči, a péče osoby pečující osobně o převážně nebo úplně bezmocnou osobu nebo částečně bezmocnou osobu starší 80 let, za dobu do 31. 12. 2006.

Zásadním způsobem byla omezena příslušnost OSSZ ve věcech posuzování zdravotního stavu v ustanovení § 8 odst. 1. Lékaři OSSZ nadále nebyli příslušní k posuzování zdravotního stavu ve věcech státní sociální podpory, pomoci v hmotné nouzi a sociální péče. Od 1. 7. 2006 nenáleželo OSSZ posuzování zdravotního stavu ve věcech sociální péče, státní sociální podpory, sociální potřeby a zaměstnanosti, tj. posuzování

- zda jde o osobu zdravotně znevýhodněnou ve smyslu ustanovení § 67 odst. 2 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti,
- pro účely poskytnutí dávek a mimořádných výhod podle zvláštních právních předpisů,
- dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav dítěte,
- zda si fyzická osoba může zvýšit vzhledem ke svému zdravotnímu stavu životní úroveň vlastní prací,

- zda jde o fyzickou osobu těžce zdravotně postiženou a druh a stupeň tohoto postižení pro účely mimořádných výhod, příspěvku na úpravu bytu, úhradu bezbariérového bytu nebo garáže, koupi, celkovou opravu a úpravu motorového vozidla a příspěvku na individuální dopravu,
- zda jde pro účely dávek státní sociální podpory o fyzickou osobu dlouhodobě těžce zdravotně postiženou, dlouhodobě zdravotně postiženou nebo o dítě dlouhodobě nemocné.

Od 1. 1. 2007 pozbyly OSSZ příslušnost k posuzování částečné, převážné a úplné bezmocnosti, a zda jde o dítě dlouhodobě těžce zdravotně postižené vyžadující mimořádnou péči⁸¹. Otázky přechodu z aplikace staré právní úpravy na novou a změny věcné příslušnosti na úřady práce byly upraveny v přechodných ustanoveních. Zvolena byla standardní úprava v tom smyslu, že posuzování bezmocnosti a posuzování dětí dlouhodobě těžce zdravotně postižených vyžadujících mimořádnou péči, která byla zahájena před nabytím účinnosti ZSS byla dokončena podle dosavadních právních předpisů. V návaznosti na změnu příslušnosti k posuzování zdravotního stavu se změnilo i ustanovení § 4 odst. 2 ZOPSZ, přezkumná činnost posudkových komisí MPSV se nadále vztahovala k posudkům lékařů úřadů práce, nikoliv OSSZ.

Jak již bylo předesláno v odstavci věnovaném novele zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ekvivalentem zúžení posudkových kompetencí OSSZ muselo být svěření těchto kompetencí jinému správnímu orgánu, v daném případě úřadu práce, resp. jeho nově vytvořené složce lékařské posudkové službě úřadů práce. Stalo se tak doplněním ustanovení § 8 odst. 1 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti o ustanovení písm. m) a n). Od 1. 7. 2006 převzaly úřady práce posuzování zdravotního stavu ve věcech osob zdravotně znevýhodněných (zde byly úřady práce příslušné i k rozhodování o přiznání statutu osoby zdravotně znevýhodněné) a poskytování dávek a mimořádných výhod. Stupeň závislosti fyzické osoby pro účely příspěvku na péči posuzovaly úřady práce počínaje dnem 1. 1. 2007.

Lékařská posudková služba úřadů práce vznikla delimitací části posudkových lékařů a administrativních pracovníků z ČSSZ. Jednalo se o lékaře s praxí v posudkovém lékařství, i když část z nich ještě neměla odbornou způsobilost (atestaci) ve specializačním oboru

⁸¹ Langer, Radim. Aktuální změny kompetencí lékařské posudkové služby. *Národní pojištění* č. 5/2006 [online]. [cit. 24.3.2015]. Dostupné z <http://www.cssz.cz/cz/casopis-narodni-pojisteni/archiv-vydanych-cisel/clanky/casopis-narodni-pojisteni-c-5-2006-clanek-3.htm>.

posudkové lékařství. Vzhledem k řadu let trvajícím chronickému nedostatku posudkových lékařů, nízkému zájmu lékařů o tento obor a předpokládanému objemu posudků, bylo od počátku přípravy ZSS zřejmé, že posudkoví lékaři sami nezvládnou množství agendy, která byla na úřady práce převedena. Z toho důvodu byl v oblasti posuzování zdravotního stavu vytvořen nový institut tzv. smluvního lékaře. Způsob posuzování zdravotního stavu na úřadech práce spočíval v kombinaci činnosti lékaře, který byl zaměstnancem úřadu práce a odborného lékaře v některém z klinických oborů, jenž působil na úřadu práce na základě smluvního vztahu. Hlavní pozitiva tohoto způsobu práce, kromě zvládnutí požadovaného objemu posudků, spočívala v tom, že nevznikla potřeba navýšení systemizovaných míst ve státní správě a byla posílena účast odborných lékařů pracujících v resortu zdravotnictví na posuzování zdravotního stavu v resortu práce a sociálních věcí. Řada úřadů práce s územním obvodem s nízkým počtem obyvatel proto disponovala pouze jedním systemizovaným lékařským místem.

Úkolem lékaře úřadu práce bylo zejména kontrolovat a metodicky vést smluvní lékaře při zpracovávání podkladových posudků. Smluvní lékaři přispěli ke zvýšení objektivity lékařských nálezů a k urychlení provádění lékařských prohlídek žadatelů o dávky či poživatelů dávek. Úkolem smluvních lékařů bylo na základě odborných lékařských nálezů ošetřujících lékařů, včetně příslušných tiskopisů vyplněných ošetřujícími lékaři, a případného vlastního vyšetření, připravit podkladový posudek pro lékaře úřadu práce, včetně návrhu posudkového závěru ve smyslu určení posudkově medicínské kategorie. Smluvní lékaři měli v cílovém záměru zpracovávat posudky o zdravotním stavu posuzovaných osob s využitím své odborné způsobilosti z jednotlivých klinických oborů, a to podle rozhodující příčiny dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu. Posudky připravené smluvními lékaři finalizovali lékaři úřadů práce, tzv. kmenoví lékaři, doplněním právního závěru posudku⁸².

Právní úprava posuzování zdravotního stavu lékaři úřadů práce a součinnosti zdravotnických zařízení s těmito lékaři byla zakotvena v ustanoveních § 9, § 9a a § 9b zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti. Úřad práce byl oprávněn vyzvat posuzovanou osobu, aby se podrobila vyšetření zdravotního stavu lékařem úřadu práce nebo jiným odborným lékařem, nedostavení se k vyšetření úřad práce oznamoval obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností. Lhůta pro vydání posudku byla stanovena na 30 kalendářních dnů ode dne doručení žádosti o posouzení úřadu práce, z vážných důvodů mohla být prodloužena o dalších

⁸² Wernerová, Julie. Lékařská posudková služba v ČR a její reorganizace – úřady práce jako nová složka LPS. ČLK, 2006 [online]. [cit. 25.3.2015]. Dostupné z http://www.clk.cz/oldweb/poradna/Neschopnost/novinky_posudkove.html.

30 kalendářních dnů. Orgánu rozhodujícímu o příspěvku byly zasílány jen ty části posudku, které neobsahovaly údaje o zdravotním stavu posuzované osoby.

Zdravotnickým zařízením byla uložena povinnost provést na žádost úřadu práce nebo smluvního lékaře vyžádaná vyšetření zdravotního stavu posuzované osoby, případně zpracovat lékařské podklady v požadovaném rozsahu. Vyžádané informace o zdravotním stavu posuzované osoby a zdravotnickou dokumentaci zdravotnická zařízení poskytovala lékařům úřadu práce bezplatně. K poskytnutí součinnosti byla zdravotnickým zařízením stanovena obecná lhůta do 15 kalendářních dnů ode dne, kdy obdrželo žádost. Výše úhrady poskytovaná zdravotnickým zařízením za vyžádané zdravotní výkony byla stanovena seznamem zdravotních výkonů s bodovými hodnotami a zvláštním právním předpisem.

4. 2. 2. Vyhláška č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách⁸³

Prováděcí vyhláška, která stejně jako ZSS, nabyla účinnosti dne 1. 1. 2007, byla vyhlášena ve Sbírce zákonů dne 15. 11. 2006. MPSV jejím vydáním realizovalo zmocnění k provedení ZSS ve smyslu ustanovení § 119 odst. 2 uvedeného zákona a stanovilo tak nezbytné předpoklady pro jeho praktické provádění.

V době nabytí účinnosti prováděcí vyhlášky byla příspěvku na péči věnována její první část obsahující dva úvodní paragrafy určující základní pravidla způsobu hodnocení úkonů péče o vlastní osobu a úkonů soběstačnosti pro účely stanovení stupně závislosti.

Rozhodujícím kritériem pro účely stanovení stupně závislosti byla zvolena schopnost posuzované osoby zvládat úkony péče o vlastní osobu a úkony soběstačnosti, která se hodnotila podle její schopnosti provádět činnosti (dílčí úkony), které jsou pro jednotlivé úkony stanoveny v příloze č. 1 k této vyhlášce. Posudková kritéria pro hodnocení schopnosti posuzované osoby zvládat úkony péče o vlastní osobu a úkony soběstačnosti byla koncipována tak, aby vedla ke zjištění schopnosti posuzované osoby nejen sledovaný úkon provést dostačujícím způsobem, ale i rozpoznat jeho potřebu a posoudit správnost jeho provedení. Posuzovaná osoba byla pokládána za soběstačnou, pokud byla schopna dlouhodobého a samostatného výkonu sledovaných úkonů. Zvládání úkonů se hodnotilo bez

⁸³ *Vyhláška ze dne 15. listopadu 2006, kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách* [online]. MPSV 2006 [cit. 27.3.2015]. Dostupné z <http://www.epravo.cz/top/zakony/sbirka-zakonu/vyhlaska-ze-dne-15-listopadu-2006-ktou-se-provadeji-nektera-ustanoveni-zakona-o-socialnich-sluzbach-15761.html>.

užití kompenzačních pomůcek vyjma úkonů, u nichž bylo hodnocení s použitím kompenzačních pomůcek explicitně určeno v příloze k prováděcí vyhlášce.

První okruh úkonů stanovených v příloze č. 1 k prováděcí vyhlášce vyjadřoval schopnost posuzované osoby zvládnout vlastními silami každodenní fungování ve svém vlastním domácím prostředí a ve společnosti, tj. příjem potravy, základní hygienu a schopnost samostatné existence v domácím prostředí na úrovni dostačující pro zajištění základních mentálních, materiálních a fyziologických potřeb. Do tohoto prvního okruhu úkonů bylo zařazeno následujících 18 typů úkonů péče o vlastní osobu, které se dále členily na 71 dílčích úkonů. Jednalo se o následující úkony s dílčími úkony uvedenými v závorkách

- *příprava stravy (rozlišení jednotlivých druhů potravin a nápojů; výběr nápojů; výběr jednoduchých hotových potravin podle potřeby a účelu; vybalení potravin; otevírání nápojů),*

- *podávání a porcování stravy (podávání stravy v obvyklém denním režimu; schopnost dát stravu na talíř nebo misku a jejich přenesení; rozdělení stravy na menší kousky za používání alespoň lžice; míchání a lití tekutin; uchopení nádoby s nápojem; spolehlivé a bezpečné přenesení nápoje, lahve, šálku nebo jiné nádoby),*

- *přijímání stravy a dodržování pitného režimu (přenesení stravy k ústům alespoň lžící; přenesení nápoje k ústům; konzumace stravy a nápojů obvyklým způsobem),*

- *mytí těla (umytí rukou a obličeje; utírání se),*

- *koupání nebo sprchování (provedení celkové hygieny včetně vlasů; péče o pokožku),*

- *péče o ústa, vlasy, nehty, holení (čištění zubů nebo zubní protézy; česání vlasů; čištění, stříhání nebo opílování nehtů; holení),*

- *výkon fyziologické potřeby včetně hygieny (regulace vyprazdňování moče a stolice; zaujetí vhodné polohy při výkonu fyziologické potřeby; manipulace s oděvem před a po vyprázdnění; očištění po provedení fyziologické potřeby; vyhledání WC),*

- *vstávání z lůžka, uléhání, změna poloh (změna polohy těla z polohy vleže do polohy vsedě nebo ve stoji a opačně, popřípadě s přidržováním nebo s oporou; změna polohy ze sedu a do sedu; změna polohy z boku na bok),*

- *sezení, schopnost vydržet v poloze vsedě (schopnost vydržet v poloze vsedě po dobu alespoň 30 minut; udržování polohy těla v požadované poloze při delším sezení),*

- *stání, schopnost vydržet stát (stání, popřípadě s přidržováním nebo s oporou o kompenzační pomůcku; setrvání ve stoji, popřípadě s přidržováním nebo s oporou po dobu alespoň 10 minut),*

- *přemisťování předmětů denní potřeby (vykonávání koordinovaných činností při manipulaci s předměty; rozlišení předmětů; uchopení předmětu rukou nebo oběma rukama; zdvihnutí předmětu ze stolu a ze země; přenášení předmětu z jednoho místa na druhé; vyhledání a rozeznání předmětů),*
- *chůze po rovině (chůze, popřípadě s použitím kompenzačních pomůcek krok za krokem; chůze v bytě; chůze v bezprostředním okolí bydliště; udržení požadovaného směru chůze; chůze okolo překážek),*
- *chůze po schodech nahoru a dolů (chůze po stupních směrem nahoru a dolů, popřípadě s použitím opory o horní končetiny nebo kompenzační pomůcky),*
- *výběr oblečení a rozpoznání jeho správného vrstvení (výběr oblečení odpovídajícího situaci, prostředí a klimatickým podmínkám; rozeznání jednotlivých částí oblečení; vrstvení oblečení ve správném pořadí),*
- *oblékání, svlékání, obouvání, zouvání (oblékání spodního a vrchního oděvu na různé části těla; obutí vhodné obuvi; svlékání oděvu z horní a dolní části těla; zouvání),*
- *orientace v přirozeném prostředí (orientování se v prostoru bytu, popřípadě i s použitím kompenzační pomůcky; orientování se v okolí domu, školy nebo školského zařízení, popřípadě i s použitím kompenzační pomůcky; poznávání blízkých osob; opuštění bytu nebo zařízení, ve kterém je osoba ubytována; opětovný návrat do bytu nebo do zařízení, ve kterém je osoba ubytována; rozlišování zvuků a jejich směru),*
- *provedení si jednoduchého ošetření (ošetření kůže; výměna jednoduché pomůcky nebo zdravotnického prostředku; přiložení ortézy nebo protézy; dodržování diety; provádění cvičení; měření tělesné teploty; vyhledání nebo přivolání pomoci),*
- *dodržování léčebného režimu (dodržování pokynů ošetřujícího lékaře; příprava léků a rozpoznání správného léku; pravidelné užívání léků; aplikace podkožních injekcí; provádění inhalací a převazů; rehabilitace).*

Zvláštní kategorií posuzovaných osob jsou děti a mladiství do 18 let věku. U těchto posuzovaných je při hodnocení schopnosti zvládat úkony péče o vlastní osobu a úkony soběstačnosti nezbytné zohlednit rozsah tělesných, smyslových a duševních funkcí a tomu přiměřenou úroveň dovedností, nutných pro péči o vlastní osobu a soběstačnost obvyklou u průměrného zdravého jedince téhož věku. K přirozenému deficitu zvládání úkonů se při hodnocení schopnosti péče o vlastní osobu a soběstačnosti nepřihlíží a pro hodnocení stupně závislosti je relevantní pouze to, co tento přirozený deficit přesahuje. Jinými slovy řečeno, čím je věk posuzované osoby nižší, tím je jeho přirozená závislost na péči vyšší. Zde platí

zásada, že k věku posuzované osoby se nepřihlíží pouze při hodnocení úkonů a částí úkonů, u nichž je to v příloze prováděcí vyhlášky explicitně uvedeno.

Úkony péče o vlastní osobu, resp. části těchto úkonů (dílčí úkony), k jejichž zvládnutí se nepřihlíželo při hodnocení stupně závislosti dětí a mladistvých byly strukturovány podle věku posuzované osoby podle právní úpravy účinné do 31. 12. 2007 následovně.

- U osob do 15 let věku
 - část úkonu *holení*
- U osob do 7 let věku
 - úkony *provedení si jednoduchého ošetření; dodržování léčebného režimu*
 - dílčí úkony *česání vlasů; čištění nehtů, stříhání nebo opílování nehtů; orientování se v okolí domu, školy nebo školského zařízení, popřípadě s použitím kompenzační pomůcky; opuštění bytu nebo zařízení, ve kterém je osoba ubytována*
- U osob do 6 let věku
 - úkony *koupání a sprchování; výběr oblečení, rozpoznání jeho správného vrstvení*
- U osob do 5 let věku
 - úkon *příprava stravy*
- U osob do 3 let věku
 - úkony *podávání a porcování stravy; mytí těla; výkon fyziologické potřeby včetně hygieny; oblékání, svlékání, obouvání, zouvání*
- U osob do 2 let věku
 - úkony *chůze po rovině; chůze po schodech nahoru a dolů*
 - dílčí úkony *setrvání ve stoji, popřípadě s přidržováním nebo s oporou alespoň 10 minut; vykonávání koordinovaných činností při manipulaci s předměty; rozlišení předmětů; zdvihnutí předmětu ze stolu, ze země; přenášení předmětu z jednoho místa na druhé; vyhledání a rozeznání předmětů; orientování se v prostoru bytu, popřípadě s použitím kompenzační pomůcky*

Výše uvedené strukturování úkonů péče o vlastní osobu lze označit za diskutabilní. Prvním důvodem je sama formální stránka věci. Volba metody stupňování úkonů podle věku vede nezbytně k určité míře zmatečnosti, když v jazykovém a systematickém vyjádření tohoto stupňování se poněkud ztrácí fakt, že dvouleté dítě nezvládne nejen úkony jemu explicitně „přidělené“, ale i úkony, které nezvládnou všechny vyšší věkové kategorie. Dalším ne zcela praktickým prvkem je samotné odstupňování věkových skupin. Rozborem úkonů a částí úkonů zjistíme, že dítě ve věku do dvou let je posuzováno toliko z hlediska jeho schopnosti zvládnout úkony *přijímání stravy a dodržování pitného režimu; vstávání z lůžka, uléhání,*

změna poloh a sezení, schopnost vydržet v poloze vsedě a dílčích úkonů stání, popřípadě s přidržováním nebo s oporou o kompenzační pomůcku; uchopení předmětu rukou nebo oběma rukama a poznávání blízkých osob. Má-li se jednat o vyjádření schopnosti dvouletého dítěte pečovat samo o sebe, resp. o vyjádření jeho závislosti na péči jiné osoby, pak nám o této schopnosti neřekne zvládnutí výše uvedených tří úkonů základních a dvou úkonů dílčích téměř nic. Rozdíl v závislosti zdravého dvouletého batolete a postiženého dvouletého batolete na péči jiné, logicky dospělé osoby a nejlépe rodiče, je natolik zanedbatelný, že nemá význam se jím zabývat z hlediska přiznání dávky sociální péče, natož jejího odstupňování. Téměř totéž lze uvést k posuzování dětí tříletých, i když zde dal zákonodárce na startu aplikace ZSS orgánům kompetentním k posuzování poněkud větší prostor. Kromě již zmíněných úkonů *přijímání stravy a dodržování pitného režimu; vstávání z lůžka, uléhání, změna poloh a sezení, schopnost vydržet v poloze vsedě* byly za relevantní při posuzování schopnosti péče o vlastní osobu u tříletých dětí stanoveny ještě úkony *stání a schopnost vydržet stát; přemísťování předmětů denní potřeby; chůze po rovině a chůze po schodech nahoru a dolů.* Skutečnost, že se malý předškolák nechá krmit tím, kdo jej krmí, že se dokáže proběhnout (a to nejen po rovině), že se dokáže posadit a položit do postýlky nebo že dokáže vzít do ručky hračku a uvědomit si, že je to právě ta hračka, s níž si chtěl zrovna hrát, není z hlediska péče o něj zásadní. Každý, kdo byl rodičem, ví, že předškoláka není možné nechat bez dozoru ani na chvíli a nejen tříletého, ale ani šestiletého. Vždy potřebuje nejen dohled, směřující k žádoucím usměrňování jeho chování, ale i stálou fyzickou a materiální podporu, protože sám není především mentálně schopen se nakrmit, umýt, očistit po vykonání fyziologické potřeby, zkrátka sám není schopen „civilizovaně“ existovat, pokud nehovoříme o schopnostech k prostému přežití, které jsou vlastní každému živému tvorů vyššího řádu, ale ty jistě zákonodárce na mysli neměl. Samozřejmě, rodič (osoba zajišťující péči) mentálně a fyzicky zdravého předškoláka to má jednodušší, jelikož toto dítě (subjekt jeho péče) se na rozdíl od fyzicky nebo mentálně postiženého dítěte, dokáže lépe hýbat, dokáže lépe porozumět jemu udělovaným pokynům, neboli v obecné rovině dokáže lépe pomoc přijímat. To pro pečujícího znamená úsporu fyzických i psychických sil, mnohdy i nákladů, nikoli ovšem v té míře, aby bylo možno hovořit o zásadním rozdílu. Péče o dítě do šesti let je zkrátka péče na „plný úvazek“. Zcela jiný pohled na věc je pohled medicínský. Zde není pochyb o tom, že léčebné prostředky, provádění úkonů souvisejících s terapií apod. jsou pro pečující osobu (zpravidla zákonného zástupce) finančně náročné. Jedná se však (lépe řečeno mělo by se jednat) o otázku zdravotního pojištění, a co se týče výdajů souvisejících s poskytováním zdravotní péče (např. náklady na cestu do zdravotnického zařízení) je to

otázka dávek pro osoby zdravotně postižené. Výše uvedená úvaha vede k závěru, že posuzování schopnosti péče o vlastní osobu z hlediska potřeby poskytnutí dávky sociální péče je neúčelné u dětí do šesti let. Psychologické a sociologické aspekty tohoto stanoviska přesahují rámec této práce, a proto se na tomto místě odkazuje na příslušnou odbornou literaturu^{84 85 86}.

Druhý okruh úkonů stanovený v příloze č. 1 k prováděcí vyhlášce je zaměřen na schopnost soběstačnosti posuzované osoby při zajišťování základních sociálních potřeb a při zajišťování nejnutnějšího chodu domácnosti. Rovněž do tohoto okruhu bylo zařazeno 18 úkonů, které se dále člení na 59 dílčích úkonů. Jedná se o následující úkony s dílčími úkony uvedenými v závorkách

- *komunikace slovní, písemná, neverbální (přijímání a vytváření smysluplných mluvených zpráv a srozumitelné řeči s použitím kompenzačních pomůcek, například naslouchadel; přijímání a vytváření smysluplných písemných zpráv, popřípadě s použitím kompenzační pomůcky, například brýlí; pochopení významu a obsahu přijímaných a sdělovaných zpráv a informací; komunikace prostřednictvím gest a zvuků),*

- *orientace vůči jiným fyzickým osobám, v čase a mimo přirozené prostředí (rozlišování známých osob a cizích osob; znalost hodin; rozlišení denní doby; orientování se v místě bydliště, prostředí školy nebo zaměstnání; dosažení cíle své cesty; rozlišení zvuků mimo přirozené prostředí),*

- *nakládání s penězi nebo jinými cennostmi (znalost hodnoty peněz; rozpoznání hodnoty jednotlivých bankovek a mincí; rozlišení hodnoty věcí),*

- *obstarávání osobních záležitostí (styk a jednání se školou, zájmovými organizacemi; jednání se zaměstnavatelem, orgány veřejné moci, zdravotnickými zařízeními, bankou; obstarání si služeb; rozlišení a vyplnění dokumentů a tiskopisů),*

- *uspořádání času, plánování života (dodržování denního a nočního režimu; plánování a uspořádání osobních aktivit během dne a během týdne; rozdělení času na pracovní a domácí aktivity a na volný čas; přizpůsobení denního a nočního režimu potřebám léčby a ošetřování),*

- *zapojení se do sociálních aktivit odpovídajících věku (předškolní vzdělávání a výchova, školní vzdělávání a výchova, získávání nových dovedností; aktivity podle zájmů*

⁸⁴ Řičan, Pavel. *Cesta životem – Vývojová psychologie*. Praha: Nakladatelství portál. 2004. 390 s. ISBN 80-7367-124-7.

⁸⁵ Matějček, Zdeněk. *Prvních 6 let ve vývoji a výchově dítěte*. 1. vyd. Praha: Grada. 2005. ISBN 80-247-0870-1.

⁸⁶ Vágnerová, Marie. *Vývojová psychologie I*. Praha: Karolinum. 2005. ISBN 80-246-0956-8.

a místních možností, zejména hry, sport, kultura, rekreace; vstupování do vztahů a udržování vztahů s jinými osobami podle potřeb a zájmů),

- obstarávání si potravin a běžných předmětů – nakupování (plánování nákupu; vyhledání příslušného obchodu; výběr zboží; zaplacení nákupu; přinesení běžného nákupu; uložení nákupu),*

- vaření, ohřívání jednoduchého jídla (sestavení plánu jídla; očištění a nakrájení potřebných surovin; dávkování surovin a přísad; vlastní příprava jednoduchého teplého jídla s malým počtem surovin a přísad, na jehož úpravu jsou potřebné jednoduché postupy za použití spotřebiče; ohřívání jednoduchého jídla),*

- mytí nádobí (umytí a osušení nádobí; uložení použitého nádobí na vyhrazené místo),*

- běžný úklid v domácnosti (mechanická nebo přístrojová suchá a mokrá očista povrchů, nábytku, podlahy v bytě),*

- péče o prádlo (třídění prádla na čisté a špinavé; skládání prádla; ukládání prádla na vyhrazené místo),*

- přepírání drobného prádla (rozlišení jednotlivých druhů prádla; praní drobného prádla v ruce; sušení prádla),*

- péče o lůžko (ustlání a rozestlání lůžka; výměna lůžkovin),*

- obsluha běžných domácích spotřebičů (zapnutí, vypnutí běžných domácích spotřebičů, například rozhlasu, televize, ledničky, varné konvice, mikrovlnné trouby; telefonování),*

- manipulace s kohouty a vypínači (ovládání manipulace s kohouty a vypínači; rozlišení kohoutů a vypínačů; ruční ovládání vodovodních kohoutů a elektrických vypínačů),*

- manipulace se zámkem, otevírání, zavírání oken a dveří (zamykání a odemykání dveří; ovládání klik a otevíracích a zavíracích mechanismů u oken),*

- udržování pořádku v domácnosti, nakládání s odpady (udržování vybavení domácnosti v čistotě; třídění odpadů; vynášení odpadů na vyhrazené místo),*

- další jednoduché úkony spojené s chodem a udržováním domácnosti (obsluha topení; praní prádla; žehlení prádla).*

U dětí a mladistvých do 18 let věku byly úkony soběstačnosti posuzovány odchylně od dospělých osob na základě stejných principů, jak jsou popsány u úkonů péče o vlastní osobu. Zde jsou věkové limity, do jejichž dosažení se nepřihlíží k potřebě pomoci a dohledu při zvládnutí úkonu, resp. dílčího úkonu, logicky nastaveny výše, než je tomu u úkonů péče

o vlastní osobu. Je tomu tak proto, že úkony soběstačnosti jsou zaměřeny na zjištění schopnosti sociálního fungování a sociálních interakcí. Strukturování úkonů soběstačnosti, u nichž se při posuzování závislosti nepřihlíží k potřebě pomoci a dohledu začíná stejně jako u úkonů péče o vlastní osobu 15. rokem věku.

- U osob do 15 let věku
 - úkony *vaření, ohřívání jednoduchého jídla; další jednoduché úkony spojené s chodem a udržováním domácnosti*⁸⁷

- dílčí úkony *jednání se zaměstnavatelem, orgány veřejné moci, zdravotnickými zařízeními, bankou; obstarání si služeb; rozlišení a vyplnění dokumentů a tiskopisů; výměna lůžkovin; obsluha topení; praní prádla; výměna lůžkovin*

- U osob do 12 let věku
 - úkon *běžný úklid v domácnosti: mechanická nebo přístrojová suchá a mokrá očista povrchů, nábytku, podlahy v bytě*

- U osob do 10 let věku
 - úkony *mytí nádobí; péče o prádlo; přepírání drobného prádla*
- U osob do 8 let věku
 - dílčí úkony *přijímání a vytváření smysluplných písemných zpráv, popřípadě s použitím kompenzační pomůcky, například brýlí.*

- U osob do 7 let věku
 - úkony *nakládání s penězi nebo jinými cennostmi; obstarávání si potravin a běžných předmětů (nakupování); obsluha běžných domácích spotřebičů; manipulace s kohouty a vypínači; manipulace se zámky, otevírání, zavírání oken a dveří; udržování pořádku v domácnosti, nakládání s odpady*

- dílčí úkony *znalost hodin; orientování se v místě bydliště, prostředí školy nebo zaměstnání; zvládání pouličního provozu; dosažení cíle své cesty; styk a jednání se školou, zájmovými organizacemi; plánování a uspořádání osobních aktivit během dne a během týdne; rozdělení času na pracovní a domácí aktivity a na volný čas; ustláni, rozestláni lůžka*

- U osob do 3 let věku
 - úkon *zapojení se do sociálních aktivit odpovídajících věku*
 - dílčí úkony *rozlišování známých osob a cizích osob; rozlišení denní doby; rozlišení zvuků mimo přirozené prostředí; dodržování denního a nočního režimu; využití času podle potřeb a zájmů*

- U osob do 2 let věku

⁸⁷ Úkon se skládá z dílčích úkonů *obsluha topení, praní prádla; žehlení prádla.*

– dílčí úkony *přijímání a vytváření smysluplných mluvených zpráv a srozumitelné řeči s použitím kompenzačních pomůcek, například naslouchadel; pochopení významu a obsahu přijímaných a sdělovaných zpráv a informací*

Porovnáním specifík při posuzování osob do 18 let věku u úkonů péče o vlastní osobu a úkonů soběstačnosti zjistíme, že u úkonů soběstačnosti bylo věkové odstupňování realizováno v sedmi věkových kategoriích, na rozdíl od úkonů péče o vlastní osobu, které jsou členěny do kategorií šesti. Obecně je zde patrný trend posunutí věkových hranic do vyššího věku dítěte, s čímž se lze nepochybně ztotožnit z hlediska základní diferenciací obou skupin úkonů, kdy úkony soběstačnosti vyjadřují vyšší nároky především na mentální vývoj jedince v souvislosti s jeho sociální integrací. Přibyly zde kategorie dvanácti, deseti a osmiletých dětí, naopak kategorie šesti a pětiletých dětí byly opuštěny. Dvouleté dítě je z hlediska soběstačnosti posuzováno pouze podle jediného kritéria, kterým je dílčí úkon *kommunikace prostřednictvím gest a zvuků*. U tříletého dítěte k tomuto dílčímu úkonu přibyly ještě ostatní dílčí úkony tvořící obsah úkonu *kommunikace slovní, písemná, neverbální*, tj. dílčí úkony *přijímání a vytváření smysluplných mluvených zpráv a srozumitelné řeči s použitím kompenzačních pomůcek, například naslouchadel; přijímání a vytváření smysluplných písemných zpráv, popřípadě s použitím kompenzační pomůcky, například brýlí a pochopení významu a obsahu přijímaných a sdělovaných zpráv a informací*. Stejně jako tomu je u úkonů péče o vlastní osobu, vychází se v této práci z názoru, že posuzování dětí do šesti let z hlediska potřeby sociální dávky nemá odůvodnění. Samozřejmě, že je třeba na tomto místě zdůraznit nedůvodnost posuzování těchto dětí právě jen z hlediska poskytování sociální dávky pečující osobě (jakožto zvláštnímu příjemci dávky), jelikož smysl posuzování sociálního chování popsaného ve vyjmenovaných úkonech pro účely správného psychického, psychomotorického, fyzického atd. vývoje těchto dětí nelze zpochybňovat⁸⁸. Z výše uvedeného výčtu je zřejmé, že tvůrci vyhlášky zvolili za významnou, předělovou hranici při posuzování soběstačnosti, hranici 7 let věku. Do dosažení této věkové hranice se každé dítě, tj. s normálním vývojem i hendikepované, považuje v zásadě za neschopné soběstačnosti, s čímž se tato práce ztotožňuje. Oproti dítěti mladšímu sedmi let se dítě překročivší tuto věkovou hranici již může orientovat v čase, místě, kde se nachází, a je jistě schopno manipulovat v nezbytné míře s předměty a zařízeními denní potřeby (lůžkoviny, dveře, okna, vodovodní kohoutky, vypínače, televizor, rozhlasový přijímač či telefonní přístroj). Naopak lze vyjádřit důvodnou pochybnost nad schopností žáka druhé (dnes již mnohdy první) třídy nakupovat (nikoli cokoliv, ale to, co potřebuje), případně obsluhovat varnou konvici či

⁸⁸ Bacus, Anne. *Vaše dítě ve věku od 3 do 6 let*. Praha: Portál. 2009. ISBN 978-80-7367-563-9.

mikrovlnou troubu. Vytvoření zcela specifické posudkové kategorie osmiletých dětí jen pro účel posouzení schopnosti *přijímání a vytváření smysluplných písemných zpráv, popřípadě s použitím kompenzační pomůcky, například brýlí*⁸⁹, se nejeví jako smysluplné. I když dítě po svých osmých narozeninách dokáže přečíst rodičovský vzkaz v poznámkovém bloku nebo na něj odpovědět, je tuto schopnost třeba zařadit do kontextu s vlastní realizací obsahu zprávy, což přijatelně (a z hlediska soběstačnosti využitelně) dokážou realizovat jedinci staršího, pubescentního či těsně předpubescentního věku. Další zásadní věkovou hranici z pohledu soběstačnosti dítěte spatřují autoři vyhlášky, resp. její přílohy, v dosažení 10 let věku. Tento věk je chápán jako vývojový předěl, po jehož dosažení je dítě již schopno postarat se o podstatné úkony při zajištění chodu domácnosti. Jedná se o mytí nádobí a zacházení s oblečením a prádlem včetně jeho praní a dokonce drobných oprav. Ač je tato práce spíše orientována mírně restriktivně z hlediska šíře nároků adresátů příspěvku, zde se jeví nároky na děti překročivší 10. rok věku příliš přísné. Přitom hranice 12 let věku, kterou psychologie (alespoň ústy řady odborníků) považuje za jakýsi start na cestě k dospělosti, je v příloze č. 1 prováděcí vyhlášky „odbyta“ jen jedním úkonem, a tím je *běžný úklid v domácnosti* s jediným dílčím úkonem *mechanická nebo přístrojová suchá a mokrá očista povrchů, nábytku, podlahy v bytě*. Je snad utírání prachu z knihovny o tolik náročnější než třídění prádla na čisté a určené k vyprání nebo dokonce vyčištění drobné skvrny od svačiny? S tím, že patnáctileté dítě je soběstačné (opět tedy toliko z hlediska potřeby dávky pro dospělého, který nad ním stále ještě musí vykonávat dohled) nutno jen souhlasit⁹⁰.

Analýza posuzování schopnosti zvládat úkony péče o vlastní osobu a úkony soběstačnosti u osob ve věku do 18 let vede podle mého názoru k následujícím závěrům:

- Jak již bylo výše naznačeno, je posuzování schopnosti péče o vlastní osobu a soběstačnosti u dětí do 6 let věku nadbytečné a z hlediska dávek sociální péče neefektivní. Zdravé a fyzicky i psychicky normálně se vyvíjející dítě tohoto věku potřebuje stálou péči, pomoc a dohled v míře, která není v porovnání s péčí o, byť i těžce, postižené dítě tohoto věku natolik rozdílná, co do rozsahu a intenzity, aby zdůvodňovala poskytování příspěvku, a to zejména s ohledem na existující možnosti řešení těchto případů náležející do oblasti dávek pro osoby zdravotně postižené. Osobu závislou na pomoci jiné osoby by měl ZSS definovat jako osobu dosáhnuvší věku alespoň 6 let, která z důvodu dlouhodobě nepříznivého

⁸⁹ Dílčí úkon náležející do rámce úkonu *komunikace slovní, písemná, neverbální*.

⁹⁰ Vágnerová, Marie. *Vývojová psychologie – Dětství a dospívání*. II. přepracované a doplněné vydání. Praha: Karolinum. 2012. ISBN 80-246-0956-8.

zdravotního stavu potřebuje pomoc jiné fyzické osoby při péči o vlastní osobu a při zajištění soběstačnosti v rozsahu stanoveném stupněm závislosti.

- Komplikované, ne zcela logické a poněkud nahodilé rozdělení osob do 18 let z hlediska úkonů péče o vlastní osobu do šesti skupin (15, 7, 6, 5, 3, 2), a z hlediska úkonů soběstačnosti do sedmi skupin (15, 12, 10, 8, 7, 3, 2), mohlo být v obou skupinách úkonů nahrazeno skupinami třemi (6 – 9, 9 – 12 a 12 – 15). Hranice 6 let je všeobecně a nejen v odborných kruzích již odnepaměti považována za velký předěl ve vývoji člověka. Ne náhodou byla tato hranice stanovena pro vstup do školy a tím i do procesu životního vzdělávání. Zde již můžeme hovořit o schopnosti péče o vlastní osobu v těch nejzákladnějších úkonech, tj. v těch, které jsou v příloze k prováděcí vyhlášce vyloučeny z posuzování dvou, tří a pětiletých dětí. Věk 6 až 9 let je sice věkem intenzivního rozvoje fyzických a psychických schopností jedince, nicméně tento jedinec (myšleno zcela zdravý) stejně nedosahuje úrovně, která by jej zbavovala prakticky plné závislosti na dospělé (z hlediska této práce pečující) osobě. Hovoříme-li o pomoci a dohledu při zvládnutí úkonu (posudkovým kritériem tedy není provedení úkonu za osobu závislou), pak se ve zbytku nastavení posudkových kritérií jeví část přílohy k prováděcí vyhlášce věnovaná péči o vlastní osobu být příliš přísnou. Zvládne zdravé šesti nebo sedmileté dítě opravdu samo (bez pomoci a dohledu) koupání nebo sprchování nebo výběr oblečení odpovídajícího situaci, prostředí a klimatickým podmínkám? Devítileté dítě již by toto zvládnout mělo. U dítěte mladšího dvanácti let lze vyjádřit důvodnou pochybnost o tom, že si dokáže samo provést jednoduchá ošetření. Co se týče schopnosti dodržování léčebného režimu, vzniká o ní pochybnost i u dětí do 15 let⁹¹.

Zatímco u úkonů péče o vlastní osobu jich většinu zvládne dítě do 6 let a s postupujícím věkem se potřeba pomoci a dohledu snižuje, u úkonů soběstačnosti vycházím z odlišného trendu, tj. že potřeby pomoci a dohledu s narůstajícím věkem dítěte ubývá jen pozvolna. U šesti až devítiletých dětí je sám pojem soběstačnosti velmi relativní a při jejich posuzování by se mělo vycházet jen z nejzákladnějších dovedností, které jsou v zásadě v příloze k prováděcí vyhlášce vyloučeny z posuzování dvou a tříletých dětí. U úkonů a dílčích úkonů, které příloha k prováděcí vyhlášce vylučuje z posuzování u sedmiletých a osmiletých dětí, bych posunul věkovou hranici na 9 let. Prakticky všechny vyjmenované úkony, resp. dílčí úkony, již vyžadují značné schopnosti analytického myšlení (*orientování se v místě bydliště, prostředí školy nebo zaměstnání, zvládání pouličního provozu, dosažení cíle své cesty*), které se v tomto věku teprve vytvářejí. Skupina úkonů a dílčích úkonů

⁹¹ Vágnerová, Marie, Strnadová, Iva a Krejčová, Lenka. *Náročné mateřství – být matkou postiženého dítěte*. I. vydání. Praha: Karolinum, 2009, 978-80-246-1616-2 (váz.).

vyjadřujících schopnost postarat se o věcné, materiální zabezpečení každodenního fungování formou zajištění nezbytných domácích prací (*mytí nádobí, péče o prádlo, přepírání drobného prádla*) je přílohou k prováděcí vyhlášce vyloučena z posuzování u dětí do 10 let. Z hlediska systematiky výše nastíněných věkových skupin, však náleží spíše do věkové skupiny dvanácti až patnáctiletých, tedy již pubertálních jedinců.

- Zjednodušit posudková kritéria v tom smyslu, že předmětem posuzování schopnosti péče o vlastní osobu a soběstačnosti jsou pouze ty úkony, které jsou relevantní z hlediska potřeby péče a pomoci, tj. úkony, jejichž zvládnutí závislou osobou významně ovlivňuje rozsah, kvalitu a intenzitu činností vykonávaných osobou zajišťující péči a pomoc. Jednoduše řečeno ponechat pouze ty úkony, jejichž nezvládnutí závislou osobou ovlivňuje to, kolik bude zajištění péče o tuto osobu vyžadovat času, finančních prostředků a fyzických resp. psychických sil osoby pečující. V rozboru posuzování péče o tzv. předškoláky je již výše naznačeno, že některé aktivity batolat (např. schopnost vzít do ruky předmět, zpravidla hračku, položit se na postýlce) nejsou v této práci považovány za relevantní z hlediska posuzování potřeby poskytování sociální dávky prostě proto, že i kdyby to tyto děti neuměly buď vůbec, nebo to uměly méně než zdravé děti, pro pečující maminku (tatínka, babičku atd.), to nepřinese o tolik větší zátěž, aby tento rozdíl byl důvodem pro přiznání dávky. Jakékoliv dítě do šesti let, vážící maximálně do 20 kg (hovoříme zde o drtivé většině populace) musí mít pečující osoba stejně neustále na očích, musí mu prakticky se vším pomáhat a musí jej i fyzicky usměrňovat (tedy i zvednout apod.).

Nadarmo se však neříká, že po „boji je každý generálem“ a věci se „snáze řeknou, než udělají“. Cílem této práce není „roztrhat“ dílo autorů ZSS a zejména pak prováděcí vyhlášky. Z hlediska polemiky s nastaveným způsobem posuzování se jedná o nastínění jiného pohledu na věc, opřené o dlouhodobý osobní zájem autora podložený zčásti i pracovními zkušenostmi. Výsledný produkt vzešlý z legislativního procesu je třeba ocenit jakožto kvalitní základ pro nastartování nejen nového institutu příspěvku na péči, ale i celého systému sociálních služeb. Vyzdvihnout je třeba zejména fundovaný a vysoce sofistikovaný způsob zpracování přílohy k prováděcí vyhlášce, především pak výběr hodnotících kritérií, tj. výběr a systematické sestavení úkonů a dílčích úkonů péče o vlastní osobu a soběstačnosti obsažený v příloze k prováděcí vyhlášce. Výčet úkonů v podstatě vyčerpávajícím způsobem postihuje všechny rozměry a aspekty běžného každodenního fungování člověka v jeho nejzákladnějších rolích a nepochybně ve svém celku poskytuje ucelený obraz o míře potřeby pomoci a dohledu, kterou vyžadují funkční důsledky zdravotního postižení posuzovaného jedince.

Z výsledné podoby legislativní činnosti je patrná snaha o vytvoření maximálně spravedlivého systému posuzování nároku na příspěvek na péči, která se v některých aspektech promítla až do přílišné komplikovanosti a složitosti, jež však nedosáhla takové intenzity, aby sama o sobě ohrozila uvedení systému do praxe.

4. 3. První novelizace právní úpravy příspěvku na péči

4. 3. 1. Zákon č. 213/2007 Sb., kterým se mění zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění zákona č. 29/2007 Sb.

První novela ZSS byla vyhlášena ve Sbírce zákonů v částce 69 dne 22. 8. 2007 a s ohledem na naléhavost změny právní úpravy nabyla účinnosti dnem vyhlášení. Úpravy příspěvku na péči se dotkla pouze v jediném ustanovení, když v § 29 bylo jako podmínka pro vydání potvrzení o době péče zrušeno žití pečující osoby v domácnosti se závislou osobou. Tato podmínka byla omezující z hlediska vydávání potvrzení pro účely zdravotního pojištění, neboť podle zákona o veřejném zdravotním pojištění je stát plátcem pojistného za osoby pečující o osoby závislé na pomoci jiné osoby ve stupni II, III nebo IV bez ohledu na to, zda spolu žijí v domácnosti či nikoliv⁹².

⁹² *Návrh poslanců Petra Nečase, Aleny Páralové a Davida Kafky na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění zákona č. 29/2007 Sb., tisk 222, zvláštní část, s. 13 [online]. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna 2007, V. volební období [cit. 20.4.2015]. Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=172&CT1=0>.*

4. 3. 2. Zákon č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů⁹³

Další, tentokrát významná, novela ZSS nebyla primárně motivována důvody pramenícími z počátečních zkušeností s jeho uplatňováním, nýbrž důvody ekonomickými. ZSVR byl vyhlášen ve Sbírce zákonů v částce 85 dne 16. 10. 2007 a všechna ustanovení, konkrétně část osmnáctá, článek XXVIII, body 2. až 20., týkající se právní úpravy příspěvku na péči, nabyla účinnosti dnem 1. 1. 2008. ZSVR přinesl celou řadu opatření směřujících k úspoře finančních prostředků vynakládaných ze státního rozpočtu na příspěvek, jejichž výčet je uveden a analyzován níže po jednotlivých ustanoveních.

- Zrušení ustanovení Hlavy III (§ 12)

Zrušena byla Hlava III upravující mechanismus zvyšování příspěvku. Vláda již nebyla nadále povinna zvýšit výši příspěvku při splnění určené podmínky, kterou byl růst indexu spotřebitelských cen sociální péče od počátku stanoveného rozhodného období alespoň o 5 %.

- Změna ustanovení § 13 (doplnění odst. 3) ZSS

Explicitně bylo stanoveno, že příspěvek náleží v plné výši i za měsíc, v němž oprávněná osoba splňuje podmínky nároku na příspěvek jen po část měsíce. Nepočítají se tedy tzv. „deniny“, což nesporně urychluje řízení o přiznání příspěvku.

- Změna ustanovení § 14 odst. 4 ZSS

Došlo ke změně skutečnosti, od níž se odvozuje snížení příspěvku. Příspěvek se snižuje od prvního dne kalendářního měsíce, následujícího po kalendářním měsíci, ve kterém bylo vydáno rozhodnutí o snížení příspěvku, nikoliv jak tomu bylo před novelou, kdy byl rozhodující kalendářní měsíc, v němž nastala sama změna (příčina vydání rozhodnutí o snížení výše dávky). Jedná se o proklientské opatření, snad až přílišné.

- Zařazení § 14a ZSS

Výplata příspěvku ode dne 1. 1. 2008 nenáleží, jestliže je příjemci příspěvku po celý kalendářní měsíc zajištěna komplexní péče z jiného důvodu, než je poskytování sociálních služeb, přičemž tato péče zaručuje uspokojení potřeb osoby, na jejichž zajištění je určen příspěvek na péči. V době před nabytím účinnosti ZSVR tak fakticky docházelo k duplicitnímu financování péče o příjemce příspěvku. Nejčastěji se jednalo o poskytování ústavní péče ve zdravotnickém zařízení, hrazené z veřejného zdravotního pojištění. Tato

⁹³ *Vládní návrh na vydání zákona o stabilizaci veřejných rozpočtů, důvodová zpráva, obecná část, s. 194 až 200, 221 až 223, tisk 222, zvláštní část, s. 279 až 298* [online]. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna 2007, V. volební období [cit. 28.4.2015]. Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=222&CT1=0>.

změna však zůstala poněkud na půli cesty, jelikož předchozím ustanovením byl zachován nárok na příspěvek v plné výši i za situace, kdy příjemce příspěvku splňoval podmínky nároku na příspěvek jen po část kalendářního měsíce.

Ke změně nároku na výplatu příspěvku došlo i v případě dosažení 18 let věku příjemcem. Po dosažení 18 let věku byl příspěvek vyplácen od následujícího kalendářního měsíce ve výši stanovené v ustanovení § 11 odst. 2 ZSS pro osoby starší 18 let, avšak ve stupni závislosti stanoveném před 18. rokem věku. Obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností byla uložena povinnost zahájit neprodleně řízení ex officio ve věci nového stanovení stupně závislosti již podle kritérií stanovených pro posuzování osob starších 18 let.

- Změna ustanovení § 16 odst. 1 ZSS

ZSVR dále reagoval na právní zakotvení institutu registrovaného partnerství⁹⁴. Do okruhu osob, na které postupně přechází nárok na příspěvek, jestliže žadatel zemře před vydáním rozhodnutí o příspěvku, byl doplněn registrovaný partner a s ním i další osoby blízké, které v době smrti žily s dotčenou osobou ve společné domácnosti. Okruh osob blízkých se posuzuje podle příslušných ustanovení občanského zákoníku. Nárok má osoba, která poskytovala žadateli pomoc v největším rozsahu a nelze-li tento rozsah pomoci určit, nabývají osoby blízké nárok rovným dílem. Zároveň byla upřesněna pravidla přechodu nároku na dávku, která náležela příjemci do dne jeho smrti, jestliže žadatel zemřel po vydání rozhodnutí o příspěvku. Nárok náleží členům rodiny podle pořadí a za podmínek stanovených výše.

- Změna ustanovení § 16 (doplnění odst. 3) ZSS

Do ustanovení týkajících se přechodu nároku na příspěvek na péči při úmrtí oprávněné osoby bylo vloženo ustanovení upravující případ, kdy žadatel o příspěvek nebo jeho příjemce žije v zařízení sociálních služeb nebo jsou mu poskytovány pobytové sociální služby ve zdravotnickém zařízení ústavní péče. Příspěvek přechází na toto zařízení, a to za stejných podmínek, jako na osoby žijící s dotčenou osobou ve společné domácnosti. Takto získané finanční prostředky použije uvedené zařízení k úhradě nákladů na poskytovanou péči.

- Změna ustanovení § 18 (doplnění odst. 4) ZSS

V dosavadní právní úpravě absentovalo ustanovení upravující změnu místa trvalého pobytu příjemce příspěvku a tím i změnu místní příslušnosti obecního úřadu. Obecní úřad obce s rozšířenou působností, který byl před touto změnou k výplatě příspěvku příslušný, zastaví výplatu příspěvku nejpozději do konce kalendářního měsíce následujícího po

⁹⁴ Zákon č. 115/2006 Sb., o registrovaném partnerství a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění zákona č. 261/2007 Sb.

kalendářním měsíci, v němž se dozvěděl o změně trvalého nebo hlášeného pobytu příjemce příspěvku. Obecní úřad předá nově příslušnému obecnímu úřadu kompletní spisovou dokumentaci vedenou v dané věci a obnoví výplatu příspěvku od měsíční splátky následující po kalendářním měsíci, v němž byla výplata příspěvku zastavena.

- Změna ustanovení § 21 (zrušení odst. 2) ZSS
- Zrušení ustanovení Hlavy X (§ 31)

Příspěvek je podle ZSS považován v souladu s právem EU a judikaturou Evropského soudního dvora ve věcech dávek dlouhodobé péče za dávku v nemoci, podléhající koordinaci ve smyslu nařízení č. 1408/71, resp. od 1. 5. 2010 nařízení č. 883/2004. Posuzování neodůvodnitelné zátěže systému příspěvku na péči u občanů EU, kteří žádají o příspěvek, se proto stalo nadbytečným. V souvislosti s tím byla zrušena celá Hlava X ZSS a rovněž ustanovení o povinnosti stanoveného okruhu občanů EU dát písemný souhlas s tím, aby obecní úřad obce s rozšířenou působností zjišťoval údaje rozhodné pro posouzení, zda je neodůvodnitelnou zátěží systému příspěvku.

• Změna ustanovení § 21 odst. 2 - před zrušením odst. 2 označen jako odst. 3 [doplnění písm. c) – stávající písm. c) se označuje písm. d)] ZSS

- Změna ustanovení § 21 odst. 3 ZSS
- Změna ustanovení § 21 (doplnění odst. 4) ZSS
- Změna ustanovení § 29 (zrušení odst. 2) ZSS
- Změna ustanovení § 29 odst. 4 ZSS

Roční aplikace ZSS přinesla zjištění, že někteří příjemci příspěvku vnímají příspěvek jako formu odškodnění za zdravotní postižení a odmítají sdělovat správním orgánům způsob jeho využití. ZSVR proto upřesnil ohlašovací povinnost ve vztahu k příjemci příspěvku a také ve vztahu ke způsobu poskytování péče, která byla do 31. 12. 2007 stanovena pouze pro účely kontroly využívání příspěvku. V případě nesplnění ohlašovací povinnosti ve stanovených lhůtách a po předchozím upozornění na tento následek, následuje sankce ve formě zastavení výplaty příspěvku od prvního dne kalendářního měsíce, ve kterém tato lhůta uplynula. Výplata příspěvku se obnoví od kalendářního měsíce následujícího po kalendářním měsíci, ve kterém byla oznamovací povinnost splněna. Těmito opatřeními došlo k posílení prvků hospodárnosti v systému poskytování příspěvku.

- Zařazení § 21a ZSS

V praxi však nastávají situace, kdy příjemce příspěvku nemůže často s ohledem na svůj nepříznivý zdravotní stav splnit ohlašovací povinnost ve stanovené lhůtě. Zákonodárce proto v těchto případech uložil ohlašovací povinnost rovněž osobám blízkým, případně jiným

fyzickým osobám, které oprávněné osobě poskytují péči v domácnosti, a stejně tak i zařízením sociálních služeb, poskytujícím příjemci příspěvku pobytové sociální služby, zařízením provádějícím výkon ústavní nebo ochranné výchovy a zařízením provádějícím výkon trestu odnětí svobody a výkon vazby.

- Změna ustanovení § 22 odst. 6 ZSS

Přeplatky na příspěvku se vracely do státního rozpočtu bez ohledu na to, v kterém roce byl příspěvek vyplacen a kdy vznikl přeplatek. Provedená změna umožnila, aby prostředky vrácené na přeplatcích v roce poskytnutí příspěvku, mohly být v průběhu tohoto roku používány na výplatu příspěvku. Toto opatření vedlo ke snížení administrativní zátěže.

- Změna ustanovení § 23 (doplnění odst. 4 a 5) ZSS

Změny obsažené v ZSVR se dotkly i řízení o změně výše, zastavení výplaty a odnětí příspěvku. Řízení v těchto věcech se zahajuje na návrh příjemce příspěvku nebo z moci úřední, nejde-li o postupy podle nově vloženého ustanovení § 26a odst. 1 ZSS, v nichž se řízení nevede (zastavení výplaty z důvodu přijetí příjemce příspěvku do ústavní péče zdravotnického zařízení, do školského zařízení pro výkon ústavní výchovy nebo ochranné výchovy, s výjimkou dětského domova, nebo do výkonu zabezpečovací detence, vazby nebo trestu odnětí svobody, změny pobytu, nesplnění oznamovací povinnosti neohlášením osoby, která jí poskytuje pomoc a jakým způsobem).

Z praktické realizace ZSS vyplynulo, že ustanovení § 32 odst. 2 SŘ upravující institut opatrovnictví ve správním řízení nezahrnuje všechny situace, ve kterých se žadatelé o příspěvek ocitají. Obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností bylo proto uloženo ustanovit pro řízení o příspěvku opatrovníka též osobě, která není vzhledem k nepříznivému zdravotnímu stavu, zjištěnému posudkem ošetřujícího lékaře, schopna samostatně jednat a nemá zástupce.

- Zařazení § 26a ZSS

Odchylně od SŘ se řízení nevede v případech, kdy se zastavuje a opět obnovuje výplata příspěvku a důvody zastavení výplaty příspěvku jsou nesporné. Příjemce příspěvku má právo proti takovému postupu podat námitky, na jejichž základě obecní úřad vydá ve lhůtě do 30 dnů ode dne doručení námitek v dané věci rozhodnutí o zastavení výplaty příspěvku nebo o změně jeho výše. Nově vložené ustanovení § 26a ZSS má, tak jako celý ZSVR, jediný účel, a to zjednodušit, a tím i zlevnit aplikaci ZSS.

- Změna ustanovení § 28 (doplnění odst. 3) ZSS

Vyloučení odkladného účinku odvolání podaných proti rozhodnutím ve věcech příspěvku na péči se nijak nevymyká celkové úsporné koncepci ZSVR. Vzhledem k časové

náročnosti posuzování zdravotního stavu trvá řízení o přiznání příspěvku mnohdy řadu měsíců, a tato doba se po přiznání dávky ještě prodlužuje do nabytí právní moci rozhodnutí. Předmětem odvolání proti rozhodnutí o přiznání příspěvku je nejčastěji, podle názoru žadatele, nízký přiznaný stupeň závislosti. Podáním odvolání se zahájení výplaty dávky dále oddalovalo o dobu potřebnou pro odvolací řízení. Osoby zcela zjevně závislé na péči jiné osoby, tak zůstávaly nepřijatelně dlouhou dobu bez prostředků.

- Změna ustanovení § 29 odst. 3 ZSS

Obecním úřadům byla stanovena povinnost vydat osobě pečující o poživatele příspěvku potvrzení o době této péče pro účely hmotné nouze. Tato povinnost byla rozšířena i pro účely řízení ve věcech hmotné nouze, jelikož podle ZPHN se při posuzování hmotné nouze pečující osoby nezkoumá možnost zvýšit si příjem vlastní prací. Potvrzením o době péče se dokládalo splnění této podmínky, do 31. 12. 2007 se tyto skutečnosti potvrzovaly pro účely důchodového a zdravotního pojištění.

4. 3. 3. Vyhláška č. 340/2007 Sb., kterou se mění vyhláška č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách, ve znění vyhlášky č. 166/2007 Sb.⁹⁵

První novela prováděcí vyhlášky na sebe nenechala dlouho čekat. Vyhlášena byla ve Sbírce zákonů dne 21. 12. 2007 a účinnosti nabyla dnem 1. 1. 2008. Co se úpravy pravidel poskytování příspěvku týče, soustředil se tvůrce novely na zásahy do přílohy k prováděcí vyhlášce ve smyslu úpravy výčtu úkonů péče o vlastní osobu a úkonů soběstačnosti.

V části I písm. k) bodu 6, obsahujícím dílčí úkon péče o vlastní osobu *vyhledávání a rozeznávání předmětů* (součástí úkonu *přemísťování předmětů denní potřeby*), byla vypuštěna slova *a rozeznávání*. Zde se vskutku jedná pouze o úpravu formulační s nepatrným věcným dopadem. Chceme-li totiž nějakou věc vyhledat, je již v tomto našem úmyslu imanentně obsaženo, že ji musíme i rozeznat (znát, odlišit od jiných), a to ještě před započítáním vyhledávání této věci.

V části I písm. p) bodu 2 obsahujícím dílčí úkon péče o vlastní osobu *orientování se v okolí domu, školy nebo školského zařízení, popřípadě i s použitím kompenzační pomůcky*

⁹⁵ Vyhláška, kterou se mění vyhláška č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách, ve znění vyhlášky č. 166/2007 Sb. [online]. Sbírka zákonů České republiky, Ročník 2007, částka 107 [cit. 10.5.2015]. Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=340&r=2007>.

(součást úkonu *orientace v přirozeném prostředí*) byla vypuštěna slova školy nebo školského zařízení. Jedná se rovněž o nepříliš významnou úpravu, která má praktický dopad především do oblasti efektivního provádění sociálního šetření. Pokud se posuzovaná osoba dokáže orientovat v okolí domu, je zde předpoklad, že stejnou schopnost osvědčí v jiném prostředí, v němž se denně pohybuje, a tím je u osob ve věku do 18 let právě prostředí školy (školní družiny apod.). Není proto nezbytné komplikovat a prodlužovat sociální šetření jeho prováděním v dalším typu prostředí.

V části I písm. q) bodu 2 obsahujícím dílčí úkon péče o vlastní osobu *výměna jednoduché pomůcky nebo zdravotnického prostředku* (součást úkonu *provedení si jednoduchého ošetření*) došlo k přeformulování celého dílčího úkonu, který dále zní *použití nebo výměna ortopedické nebo kompenzační pomůcky nebo jiného zdravotnického prostředku*. V daném případě přináší první novela prováděcí vyhlášky kvalitní, nejen formulační, ale i obsahovou změnu, která původně příliš úzce vyjádřenou dílčí činnost rozšiřuje a zobecňuje do komplexního vyjádření schopnosti posuzované tělesně postižené osoby samostatně využívat pomůcky příznivě ovlivňující funkční dopady jejího postižení.

V části I písm. q) se ruší bod 3 obsahující dílčí úkon péče o vlastní osobu *přiložení ortézy nebo protézy* (součást úkonu *provedení si jednoduchého ošetření*), což je jen logickým důsledkem změny předchozího bodu 2, kterou se stal úzce kazuisticky vyjádřený bod 3 zcela nadbytečným.

V části I písm. r) se bod 6 obsahující dílčí úkon péče o vlastní osobu *rehabilitace* (součást úkonu *dodržování léčebného režimu*) doplňuje o slova nebo provádění logopedických cvičení. Zde na rozdíl od dvou úprav předešlých byla tvůrcem první novely prováděcí vyhlášky zvolena cesta opačná, tedy cesta a generalibus ad speciales. Vyžádala si to sama praxe, v níž v procesu sociálního šetření docházelo k nejasnosti, zda logopedická cvičení lze či nelze zahrnout pod pojem rehabilitace. Zvítězil tedy pohled první, s nímž se autor této práce spíše neztotožňuje, jelikož zastává názor, že kazuistika obecně právnímu předpisu neprospívá a také pochybuje o tom, zda vůbec rehabilitace jako taková má vztah k předmětu úpravy, kterou je schopnost zvládat úkony péče o vlastní osobu z hlediska potřeby pomoci a dohledu.

Předmětem první novely prováděcí vyhlášky byly dále úkony soběstačnosti, a to v míře podstatně intenzivnější, než tomu bylo u úkonů péče o vlastní osobu.

V části II písm. b) bodu 4, obsahujícím dílčí úkon soběstačnosti *orientování se v místě bydliště, prostředí školy nebo zaměstnání* (součást úkonu *orientace vůči jiným fyzickým osobám, v čase a mimo přirozené prostředí*), se za slovo školy vkládají slova nebo školského

zařízení. Nový text bodu 4 tak zní *orientování se v místě bydliště, prostředí školy nebo školského zařízení nebo zaměstnání*. Zde nezbyvá než konstatovat, že jde o úpravu zcela zbytečnou, která nic nového nepřináší a nijak, co do věcné podstaty, ustanovení předmětného bodu neupřesňuje ani nezkvalitňuje. Těžko si lze představit polemiku, která by činila rozdíl mezi školou a školským zařízením z hlediska orientace v prostředí.

V části II písm. b) se ruší bod 5 obsahující dílčí úkon soběstačnosti *zvládání pouličního provozu* (součást úkonu *orientace vůči jiným fyzickým osobám, v čase a mimo přirozené prostředí*), čímž se počet dílčích úkonů snižuje ze sedmi na šest. Je to nesporně správné opatření, které je v příkrém rozporu s kritizovaným opatřením předchozím, jelikož jím dochází ke zjednodušení právní úpravy a k možnosti její snazší aplikace. Dílčí úkon *zvládání pouličního provozu* byl totiž od počátku účinnosti prováděcí vyhlášky obsažen v „sousedních“ dílčích úkonech *orientování se v místě bydliště, prostředí školy nebo zaměstnání a dosažení cíle své cesty*.

V části II písm. c) bodu 2, obsahujícím dílčí úkon soběstačnosti *rozpoznání hodnoty jednotlivých bankovek a mincí* (součást úkonu *nakládání s penězi a jinými cennostmi*), se zrušuje slovo *hodnoty*. Vypuštění slova *hodnoty* ve spojitosti s rozpoznáváním jednotlivých bankovek a mincí téměř nemá praktický význam, protože smysl obou vyjádření je stejný.

V části II písm. d) bodu 1, obsahujícím dílčí úkon soběstačnosti *styk a jednání se školou, zájmovými organizacemi* (součást úkonu *obstarávání osobních záležitostí*) se za slova *se školou* vkládají slova *nebo školským zařízením*. K tomu se odkazuje na komentář připojený výše k úpravě provedené v části II písm. b) bodu 4.

V části II písm. e) se ruší bod 4 obsahující dílčí úkon soběstačnosti *využití času podle potřeb a zájmů* (součást úkonu *uspořádání času, plánování života*). Tato změna je logická a pochopitelná vzhledem k obsahu ostatních dílčích úkonů zařazených do tohoto ustanovení, kterými jsou *dodržování denního a nočního režimu, plánování a uspořádání osobních aktivit během dne a během týdne a rozdělení času na pracovní a domácí aktivity a na volný čas*. Již první dva dílčí úkony by stačily na pokrytí tohoto posudkového tématu.

V části II písm. f) bodu 2, obsahujícím dílčí úkon soběstačnosti *mimopracovní aktivity podle zájmů a místních možností, zejména hry, sport, kultura, rekreace* (součást úkonu *zapojení se do sociálních aktivit odpovídajících věku*) se ruší slovo *mimopracovní*. Tvůrce první novely prováděcí vyhlášky zde přistoupil k formulační změně s malým věcným dopadem motivované snahou o nápravu drobného opomenutí, když v původním znění prováděcí vyhlášky poněkud pozapomněl na skutečnost, že u osob do 18 let, tedy osob nepracujících, jsou de facto všechny jejich zájmové a volnočasové aktivity mimopracovní.

V části II písm. h) se doplňuje v pořadí 5. bod obsahující dílčí úkon soběstačnosti *ohřívání jednoduchého jídla* (součást úkonu *vaření, ohřívání jednoduchého jídla*). Obsah doplněného dílčího úkonu vyjadřuje jednu ze základních schopností soběstačnosti, jejíž samostatné zvládnutí umožňuje osobě závislé (nebo potencionálně závislé) na dohledu a pomoci fungovat v domácím prostředí. Polemizovat se dá pouze se slovem *jednoduchého*, a to i v označení celého úkonu. Je jistě zbytečné polemizovat o kritériích posuzování jednoduchosti nebo složitosti toho kterého jídla, jakož i o rozdílu v náročnosti ohřívání jednoduchého (knedlíky s vejci?) a složitého (svíčková na smetaně?) jídla kupř. v mikrovlnné troubě.

V části II písm. h) došlo v souvislosti se zakotvením nového dílčího úkonu *ohřívání jednoduchého jídla* ke změně věkových kritérií posuzování celého úkonu *vaření, ohřívání jednoduchého jídla*. Do 31. 12. 2007, jak je výše uvedeno, se u osob do 15 let věku nepřihlíželo k potřebě pomoci a dohledu při zvládnání celého úkonu *vaření, ohřívání jednoduchého jídla*. U tohoto bylo setrváno s tím, že u posledního, nově zařazeného úkonu se nebude přihlížet k potřebě pomoci a dohledu při jeho zvládnání u osob do 7 let věku. Jsem toho názoru, že je to věk příliš nízký. Mentální vývoj sedmi a osmiletých dětí, zejména co se týče odpovědnostní složky osobnosti, není na takové úrovni, aby poskytoval záruku, že takové dítě samo dokáže obsluhovat elektrospotřebiče, plynový ohříváč apod. Zde by bylo na místě stanovit věkovou hranici na minimálně 9 let.

V části II písm. k) se ruší bod 4 obsahující dílčí úkon soběstačnosti *drobné opravy prádla, například přišití knoflíku* (součást úkonu *péče o prádlo*). Úprava je to přínosná. Sama činnost obsažená ve zrušeném dílčím úkonu je náročná i pro řadu zdravých dospělých jedinců. Správnost vypuštění dílčího úkonu je zjevná zejména s ohledem na skutečnost, že věková hranice, do jejíhož dosažení se při hodnocení potřeby pomoci a dohledu nepřihlíží ke zvládnutí předmětného dílčího úkonu (jakož i celého úkonu *péče o prádlo*), byla v původním znění prováděcí vyhlášky stanovena na 10 let. Kolik zcela fyziologicky správně vyvinutých jedenáctiletých dětí si dokáže přišít knoflík?

V části II písm. o) bodu 3 obsahující dílčí úkon soběstačnosti *ruční ovládání vodovodních kohoutů a elektrických vypínačů* (součást úkonu *manipulace s kohouty a vypínači*) se za slovo kohoutů vkládají slova nebo pákových baterií. Doplnění se sice zdá být na první pohled příliš kazuistické, ale přesto je pro praxi přínosné. Praxe nesporně prokazuje, že v náročnosti ovládání obou technických zařízení (kohoutů a pákových baterií) je značný rozdíl a řada posuzovaných osob (zejména s postižením svalové a kosterní soustavy, neurologickým postižením apod.) neovládne jedno, ale zvládne druhé.

Od 1. 1. 2008 došlo v příloze č. 1 prováděcí vyhlášky k celkem 15 změnám, z nichž pět změn upravilo obsah úkonů péče o vlastní osobu (část I) a 10 změn směřovalo do oblastí úkonů soběstačnosti (část II). Zpracování a vydání první novely prováděcí vyhlášky bylo motivováno potřebou reflexe prvních zkušeností s praktickým uplatňováním posudkových kritérií při hodnocení potřeby pomoci a dohledu žadatelů o příspěvek při zvládnutí stanovených úkonů. MPSV nepřistoupilo k nikterak zásadnímu zásahu do přílohy č. 1 k prováděcí vyhlášce jednak z důvodu krátkého období dosavadní aplikační praxe a rovněž tak proto, že potřeba změn avizovaná z terénu nebyla nikterak výrazná. Přestože ve výše uvedené analýze je několik úprav označeno za nadbytečné a s několika dalšími se polemizuje, nutno označit první novelu prováděcí vyhlášky za přínosnou. Věcně příslušný orgán realizoval zákonné zmocnění citlivě a ve vhodném termínu, tj. v době, kdy už praxe byla schopna poskytnout relevantní výstupy z aplikace prováděcí vyhlášky (nikoliv tedy po třech měsících a prvních problémech, jak se někdy děje).

4. 3. 4. Zákon č. 206/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony⁹⁶

Zásadní změnu ZSS přinesl zákon č. 206/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Ve Sbírce zákonů byl v částce 61 vyhlášen dne 1. 7. 2009. Předmětnou oblast příspěvku na péči upravují ustanovení části první, článku I, bodů 3. – 32. Všechna tato ustanovení (vyjma pěti ustanovení, u nichž to bude níže explicitně uvedeno, a která nabyla účinnosti dnem 1. 1. 2010) vstoupila v účinnost prvním dnem kalendářního měsíce následujícího po dni jeho vyhlášení, tj. dnem 1. 8. 2009.

Návrh zákona č. 206/2009 Sb. byl předložen s cílem přesněji vymezit účel příspěvku na péči a na tento fakt navazující exaktně stanovená kritéria kontroly způsobu využití příspěvku. Navrhovatel se zaměřil na situaci ve způsobu využití příspěvku u dospělých osob v prvním stupni závislosti, kde podle prováděných analýz nejčastěji docházelo k využití příspěvku mimo zákonem stanovený účel. Řešení mělo prosadit princip sdílené péče mezi pomocí, kterou nabízí kapacity v rámci přirozeného prostředí oprávněných osob a pomocí,

⁹⁶ *Vládní návrh na vydání zákona o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, tisk 659, důvodová zpráva, obecná část s. 25 až 37, zvláštní část, s. 41 až 56* [online]. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna 2008, V. volební období [cit. 24.5.2015]. Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=659&CT1=0>.

kteřou nabízí síť hlavně terénních a ambulantních služeb. Od nabytí účinnosti ZSS ke dni 1. 1. 2007 byly MPSV vyhodnocovány všechny pozitivní i negativní jevy, doprovázející jeho aplikaci.

Negativním důsledkem aplikace původního znění ZSS bylo především významné zatížení státního rozpočtu. Z porovnání výše prostředků vyplacených na zvýšení důchodu pro bezmocnost a na příspěvku při péči o blízkou nebo jinou osobu za rok 2006 s výší prostředků vyplacených na příspěvku na péči za rok 2008 vyplývá, že výše vyplacených prostředků se zvýšila více než třikrát; z částky 5 146 969 Kč⁹⁷ na částku 18 252 620 Kč⁹⁸. MPSV proto vypracovalo návrh novely ZSS s cílem zajistit efektivní regulaci využívání veřejných prostředků v systému. Celkový počet vyplácených dávek se pohyboval mezi 240 až 250 tisíci měsíčně. Rozvrstvení přiznaných příspěvků do stupňů svědčilo o jednoznačné preferenci I. stupně, v němž bylo vypláceno zhruba 103 000 dávek, tj. 42 % z celkového počtu, dále 81 500 dávek vyplácených ve II. stupni, tj. 33 % z celkového počtu, 39 000 dávek ve III. stupni, tj. 16 % z celkového počtu a 22 000 dávek ve IV. stupni, tj. 9 % z celkového počtu.

Z hlediska věkové struktury příjemců tvořily 7 % děti do 18 let, 24 % osoby ve věku 19 až 65 let, 12 % osoby ve věku 65 až 75 let a 57 % osoby ve věku 75 let a více. Podle způsobu využití příspěvku, tak jak jej uváděli sami poživatelé, byla péče o závislou osobu zajištěna v 73 % případů blízkou nebo jinou osobou (případně v kombinaci s terénními a ambulantními službami), v 16 % případů byla péče zajištěna v pobytovém zařízení a v 9 % případů nebyl způsob zajištění péče uveden.

Z provedených analýz vyplynulo, že podmínky vzniku nároku na příspěvek a jeho výše vyvolávají enormní poptávku po přiznání příspěvku. V řadě případů adresáti příspěvku považují tuto dávku za odškodnění zdravotního postižení a součást příjmu. Svou roli také sehrála skutečnost, že příspěvek na péči není na rozdíl od zvýšení důchodu pro bezmocnost vázán na pobírání důchodu z důchodového pojištění, což samo o sobě rozšiřuje počet potenciálních příjemců dávky.

Přehled změn jednotlivých ustanovení ZSS

- Změna ustanovení § 7 odst. 2

⁹⁷ *Statistická ročenka z oblasti práce a sociálních věcí 2006* [online]. Ministerstvo práce a sociálních věcí, Praha 2007, s. 87, 203 [cit. 31.7.2016]. Dostupné z http://www.mpsv.cz/files/clanky/4896/Statisticka_rocenka_z_oblasti_prace_a_socialnich_veci_2006_A.pdf.

⁹⁸ *Statistická ročenka z oblasti práce a sociálních věcí 2008* [online]. Ministerstvo práce a sociálních věcí, Praha 2009, s. 174 [cit. 31.7.2016]. Dostupné z http://www.mpsv.cz/files/clanky/7870/rocenka_2008b.pdf.

Nárok na příspěvek dosud nezávisel na tom, kdo příjemci poskytuje pomoc. Nově nárok vzniká pouze za podmínky poskytování potřebné pomoci příjemci příspěvku osobou blízkou nebo jinou fyzickou osobou, registrovaným poskytovatelem sociálních služeb, případně hospicem. Naplnil se tak účel příspěvku, spočívající ve zvýšení kvality života závislých osob poskytnutím prostředků na hrazení nákladů za služby registrovaných poskytovatelů sociálních služeb, na kompenzaci nákladů vznikajících blízkým nebo jiným osobám při poskytování pomoci a péče závislé osobě v jejím přirozeném prostředí nebo skloubením obou těchto forem pomoci a péče. Nárok na příspěvek nezaniká z důvodu hospitalizace příjemce, vyjma hospitalizací trvajících nepřetržitě celý kalendářní měsíc, kdy se výplata zastavuje.

- Změna ustanovení § 8 písm. a)

U osob do 18 let věku bylo přistoupeno ke snížení počtu úkonů péče o vlastní osobu a soběstačnosti, které tato osoba není schopna zvládnout, potřebných k zařazení do stupně I (lehká závislost), z 5 na 4. Toto opatření, které se nejeví jako systémové, mělo rozšířit možnost přístupu dětí se zdravotním postižením k uznání závislosti ve stupni I (lehká závislost) a tím i k příspěvku na péči.

- Změna ustanovení § 10 (doplnění odst. 2)

Vložením nového odstavce došlo ke změně v posuzování závislosti u osob ve věku do 18 let u tří úkonů, tj. *přípravy stravy, provedení si jednoduchého ošetření a dodržování léčebného režimu*. Osoba do 18 let věku se považuje za neschopnou zvládat tyto úkony, jestliže při nich potřebuje z důvodu zdravotního postižení mimořádnou pomoc, a to i v případech, kdy se u těchto úkonů nepřihlíží k pomoci a dohledu z důvodu věku osoby a tomu odpovídajícímu stupni biopsychosociálního vývoje. Zároveň se v tomto ustanovení definuje pojem mimořádná pomoc, kterou se rozumí pomoc, která svým rozsahem, intenzitou nebo náročností podstatně přesahuje pomoc poskytovanou osobě téhož věku. Navrhovaná změna byla motivována podporou dětí s metabolickými a v obecné rovině interními chorobami ve věku do 7 let, u nichž se podle právní úpravy účinné před přijetím zákona č. 206/2009 Sb. nehodnotila schopnost zvládat tyto tři úkony pro nedostatečný stupeň biopsychosociálního vývoje, a tak jim umožnit snadnější přístup k dávce. Jak již vyplývá z výše uvedené analýzy, je v této práci vycházeno z názoru, že posuzování péče o vlastní osobu a soběstačnosti u dětí do 6 let věku je nadbytečné a z hlediska dávek sociální péče neefektivní. Z toho pohledu nelze považovat tento legislativní krok za šťastný.

- Změna ustanovení § 11 odst. 1 písm. d) a odst. 2 písm. d)

V daném bodě byla zvýšena výše příspěvku ve stupni IV (úplná závislost) z 11 000 Kč na 12 000 Kč, která měla umožnit komplexnější zajištění odpovídajícího rozsahu péče o osoby zcela závislé na pomoci jiné osoby, které vyžadují fakticky nepřetržitou péči. Navrhovatel přitom sám vyčíslil měsíční náklady potřebné k zajištění komplexní péče o úplně závislou osobu, které jsou poskytovány pobytové služby sociální péče v rozmezí 25 000 Kč až 30 000 Kč. Tato kalkulace je také navrhovatelovým hlavním argumentem pro odůvodnění navýšení výše příspěvku. V daném případě se jeví, že za argumentací poněkud pokulhává výsledek. Tisíc korun sice mnoho neřeší, ale přesto lze s přijatou úpravou vyjádřit souhlas, neboť úspory by se neměly dotýkat poživatelů příspěvků ve III. a IV. stupni, tedy těch nejvíce postižených.

- Změna ustanovení § 14 (doplnění odst. 5)

Při změně skutečnosti rozhodné pro nárok na příspěvek způsobující jeho zánik se doplněným ustanovením ukládá správnímu orgánu odejmout příspěvek od prvního dne kalendářního měsíce následujícího po kalendářním měsíci, v němž byl příspěvek vyplacen.

- Změna ustanovení § 14a odst. 1

Zákonodárce zde pokračuje v úpravách vymezení nároku na výplatu příspěvku, které přinesla změna ustanovení § 7 odst. 2 ZSS. Výplata příspěvku se zastavuje v případech, kdy je poživateli příspěvku poskytována péče z jiných důvodů, než k jakým slouží příspěvek. Podle dosavadní právní úpravy výplata příspěvku nenáleží kromě doby poskytování ústavní péče ve zdravotnickém zařízení, která trvá celý kalendářní měsíc, rovněž při pobytu poživatele příspěvku ve školském zařízení pro výkon ústavní výchovy a ochranné výchovy, po dobu výkonu vazby, trestu odnětí svobody nebo zabezpečovací detence, avšak nárok na příspěvek nadále trvá. Na základě upraveného ustanovení již nebudou mít příjemci příspěvku v těchto případech, s výjimkou ústavní péče ve zdravotnickém zařízení, nárok na příspěvek, proto se zastavení výplaty příspěvku vztahuje již toliko na dobu pobytu ve zdravotnickém zařízení. Výplata příspěvku se nezastavuje poživateli příspěvku, s nímž byla do zdravotnického zařízení přijata pečující osoba jako průvodce. Průvodce v těchto případech nadále poskytuje poživateli příspěvku péči ve formě pomoci a dohledu při zvládání úkonů, které nesouvisí s léčebným procesem.

- Změna ustanovení § 16 odst. 1 a 2 ZSS
- Zrušení ustanovení § 16 odst. 3 ZSS

Praktické provádění agendy příspěvku na péči si vyžádalo změnu ustanovení o přechodu nároku na příspěvek v případě úmrtí oprávněné osoby. Dosavadní právní úprava upřednostňovala při přechodu nároku na příspěvek osoby, které s poživatelem příspěvku,

resp. žadatelem o jeho přiznání, žily v domácnosti, před osobami blízkými, které zemřelému skutečně poskytovaly péči, avšak nežily s ním v domácnosti. Tyto osoby byly novelou zařazeny mezi subjekty, které vstupují do dalšího řízení a nabývají nárok na částky splatné do dne smrti žadatele o příspěvek zemřelého před vydáním pravomocného rozhodnutí o příspěvku a subjekty, jimž se vyplácí splatné částky příspěvku, které nebyly vyplaceny do dne smrti poživatele příspěvku.

- Změna ustanovení § 20 odst. 1 písm. b)

Výčet případů, kdy obecní úřad obce s rozšířenou působností ustanoví zvláštního příjemce příspěvku, se rozšiřuje o situaci, kdy příjemce nemůže příspěvek využívat. Před tímto doplněním byl zvláštní příjemce ustanovován, pokud příjemce nemohl příspěvek přijímat nebo jej nevyužíval. Doplněk považuji za poněkud zbytečný, jelikož situace, kdy příjemce nemůže příspěvek využívat je již ve své podstatě subsumována v pojmu „nevyužívá“.

- Změna ustanovení § 21 odst. 1 (doplnění písm. d)

Povinnosti žadatelů o příspěvek a příjemců, se pro účely zajištění posouzení jejich stupně závislosti doplňují o ohlašovací povinnost k příslušnému obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností v průběhu řízení o příspěvku týkajícího se změn skutečností, uvedených v žádosti o příspěvek, které mají vliv na průběh řízení. Lhůta k ohlášení byla stanovena ve standardní délce do 8 dnů ode dne, kdy změna nastala. Jedná se o žádoucí doplnění vyžádané praxí.

- Změna ustanovení § 21 odst. 2 písm. c)

Rovněž v tomto případě se jedná o změnu ohlašovací povinnosti, která navazuje na výše popsanou úpravu ustanovení § 14a odst. 1 ZSS.

- Změna ustanovení § 21 odst. 2 písm. d)

Dosud obecně formulovaná povinnost příjemce příspěvku využívat příspěvek na zajištění potřebné pomoci je konkretizována výčtem subjektů tuto pomoc zajišťujících. Jsou to osoby blízké, jiné fyzické osoby určené příjemcem, poskytovatelé sociálních služeb a speciální lůžková zdravotnická zařízení hospicového typu. I toto opatření směřuje k naplnění jednoho ze základních principů této novely ZSS, tedy k zajištění využívání příspěvku k účelu, k němuž byl určen, tj. pomoc a péče závislé osobě.

- Změna ustanovení § 21 odst. 3 ZSS
- Změna ustanovení § 21 odst. 4 věty první ZSS

Obě ustanovení mají sankční povahu ve smyslu zastavení výplaty příspěvku při neplnění povinností příjemce. Tyto dvě změny jsou logickou reflexí změn ustanovení § 21 popsaných výše.

- Změna ustanovení § 21a

Ohlašovací povinnost pečujících osob a zařízení poskytujících sociální služby se ve vztahu k přijetí oprávněné osoby do ústavní péče mění ve výčtu poskytovatelů ústavní péče, který se formulačně zobecňuje na pojem „nemocnice nebo odborný léčebný ústav“. K povinnosti ohlašovat nástup do těchto zařízení se přidává povinnost ohlašovat i propuštění z těchto zařízení.

- Změna ustanovení § 21a (doplnění odst. 2)

Pečujícím osobám, zařízením poskytujícím pobytové sociální služby, zdravotnickým zařízením poskytujícím sociální služby a speciálním lůžkovým zdravotnickým zařízením hospicového typu, se nově stanoví ohlašovací povinnost ve vztahu k úmrtí poživatele příspěvku, kterému v době smrti poskytovaly pomoc a dohled. Ohlašovací povinnost byla stanovena ve lhůtě do 8 dnů ode dne úmrtí vůči místně příslušnému obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností, čímž byla zaplněna dosud existující mezera v ZSS, která v praxi způsobovala opožděné zastavování výplaty příspěvku a z toho plynoucí přeplatky na dávkách.

- Změna ustanovení § 23 odst. 4

Dosavadní zkušenosti s uplatňováním ZSS ukázaly potřebu pomoci příjemcům příspěvku v komunikaci se správním orgánem vytvořením tiskopisu zhotoveného MPSV, jehož prostřednictvím by podávali návrhy na změnu výše přiznaného příspěvku.

- Změna ustanovení § 24 písm. a)

Obsah žádosti o příspěvek byl doplněn jednak v tom smyslu, že žádost musí vždy obsahovat označení osoby blízké nebo jiné fyzické osoby anebo právnické osoby, která žadateli poskytuje nebo bude poskytovat pomoc, nikoliv tedy pouze v případě, že tato osoba je známa při podání žádosti, jak tomu bylo do 31. 7. 2009. Zákonodárce tedy považoval za nezbytné stanovit žadateli povinnost mít pečující osobu již při podání žádosti a tuto osobu v žádosti označit. Kromě toho byl obsah žádosti rozšířen o údaj o způsobu poskytování pomoci a také o písemný souhlas uvedené pečující osoby s poskytováním péče. O správnosti doplňku nemůže být pochyb, jelikož se jím výrazným způsobem omezuje možnost poskytování příspěvku osobám, kterým skutečná péče není poskytována a rovněž tak se eliminují případy fiktivních poskytovatelů péče.

- Změna ustanovení § 25 odst. 1

Ustanovení ukládající obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností provádět pro účely rozhodování o příspěvku sociální šetření za účelem zjištění schopnosti samostatného života osoby v přirozeném sociálním prostředí z hlediska péče o vlastní osobu a soběstačnosti se doplňuje v tom smyslu, že vlastní provádění tohoto šetření se svěřuje odborně způsobilému sociálnímu pracovníkovi. Explicitně se rovněž stanoví povinnost sociálního pracovníka vyhotovit o provedeném šetření písemný záznam a na požádání jej předložit posuzované osobě. Domnívám se, že z hlediska významu sociálního šetření pro výsledek řízení o příspěvku měl být tento, z odborného i klientského hlediska, přínosný krok dotažen stanovením povinnosti předávat stejnopis písemného záznamu posuzované osobě z úřední povinnosti, aby tak byly posíleny možnosti případné procesní obrany posuzovaných osob.

- Změna ustanovení § 25 odst. 4

Povinnost okresní správy sociálního zabezpečení sdělit příslušnému obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností výsledek posouzení stupně závislosti posuzovaného žadatele o příspěvek, resp. příjemce příspěvku, byla rozšířena a konkretizována. Součástí sdělení o výsledku posouzení se stalo uvedení úkonů, které posuzovaná osoba není schopna zvládat. Správní rozhodnutí se tak stala srozumitelnějšími pro adresáty, a to zejména v kontextu s tím, že výsledek posouzení byl stanoven obligatorní součástí rozhodnutí o přiznání či zamítnutí příspěvku.

- Změna ustanovení § 26

Tímto ustanovením byl do ZSS doplněn další důvod přerušení řízení o vydání rozhodnutí o příspěvku, kterým je pobyt účastníka tohoto řízení v nemocnici nebo odborném léčebném ústavu, kde mu je poskytována zdravotní péče formou ústavní péče. Legislativní změnu si vyžádala praxe, jelikož sociální pracovníci nemohli provádět sociální šetření v době, kdy posuzovaná osoba nebyla ve svém přirozeném sociálním prostředí. V dotčených případech se tak neúměrně prodlužovala délka trvání řízení a správní orgány nebyly schopny vydávat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě. Přerušování řízení o příspěvku na předmětnou dobu v případech, v nichž ještě nebylo provedeno sociální šetření, prodlužuje správnímu orgánu lhůtu k vydání rozhodnutí.

- Změna ustanovení § 29 odst. 1

Náplň a rozsah kontrolní činnosti obecního úřadu obce s rozšířenou působností byl rozšířen a upřesněn. Předmětem kontroly je způsob využití příspěvku, zda je pomoc poskytována osobou, kterou za pečující označil poživatel příspěvku, zda je pomoc poskytována osobně pečující osobou a zda je pečující osoba k poskytování péče zdravotně způsobilá, jedná-li se o osobu fyzickou. Předmětem kontroly je rovněž způsob a rozsah

poskytované pomoci ve vztahu ke stanovenému stupni závislosti a zaměření poskytované pomoci na úkony, které podle výsledku posouzení stupně závislosti úřadem práce není příjemce příspěvku schopen zvládat. Konkrétní vymezení předmětu kontroly umožnilo efektivnější provádění kontrolní činnosti z hlediska správního orgánu i z hlediska kontrolovaných osob. V praxi se vyskytovaly případy fiktivního poskytování péče v takovém rozsahu, který si vyžádal výrazné posílení kontrolních prvků, a to zejména co se týče možností správního orgánu kontrolovat soulad deklarovaných skutečností s realitou.

- Změna ustanovení § 29 odst. 2 věty první

Oprávnění vstupovat do obydlí, v němž žije žadatel o příspěvek, resp. poživatel příspěvku, za účelem provedení sociálního šetření a kontroly využívání příspěvku, měli dosud toliko zaměstnanci obce zařazení do obecního úřadu obce s rozšířenou působností. Nyní se tato kompetence svěřuje pro účely odvolacího řízení zaměstnancům kraje zařazeným do krajského úřadu.

- Změna ustanovení § 29 odst. 2 věty druhé
- Změna ustanovení § 29 odst. 7

V souvislosti s předchozí změnou byla povinnost prokázat se zvláštním oprávněním (včetně stanovení grafické podoby tohoto oprávnění) stanovena i zaměstnancům kraje zařazeným do krajského úřadu.

- Změna ustanovení § 29 (doplnění odst. 3 až 5)

Výslovně bylo stanoveno, že se na provádění kontrolní činnosti podle ZSS nevztahuje zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů, který je z hlediska procesních postupů neúměrně složitý a jeho aplikace by významně prodloužila dobu odstraňování zjištěných závad u příjemců příspěvku. Nedostatky zjištěné při provádění kontroly byly odstraňovány pomocí postupů stanovených pro provádění sociální práce a správní orgán poskytoval kontrolované osobě při jejich odstraňování odbornou pomoc. Jsou-li zjištěné nedostatky takového rozsahu, že je není možno odstranit opatřeními provedenými v rámci sociální práce, zahájí správní orgán s kontrolovanou osobou správní řízení, v němž může kontrolovaná osoba uplatnit standardní opravné prostředky. Doplněné ustanovení dále přineslo některé procesní aspekty průběhu kontroly. Obecní úřad obce s rozšířenou působností provádí o výsledku kontroly záznam do spisu, který obsahuje především popis zjištěných skutečností, zjištěné nedostatky, označení ustanovení právních předpisů, které byly porušeny, podpisy oprávněných osob provádějících kontrolu a údaj o tom, že kontrolovaná osoba byla se záznamem seznámena. O závažných nedostacích zjištěných při poskytování sociálních služeb a o zjištěném poskytování sociálních služeb bez

oprávnění informuje obecní úřad obce s rozšířenou působností neprodleně krajský úřad. Všechna tato opatření výrazně posilují kontrolní pravomoci správních orgánů a dávají předpoklady k dosažení vyšší účinnosti a efektivity prováděné kontrolní činnosti.

4. 3. 5. Návrh právní úpravy dělené výplaty příspěvku na péči

Zákon č. 206/2009 Sb. přinesl zajímavý pokus, jak zvýšit objem prostředků vyplacených na příspěvku na péči, které se vrací zpět do systému sociálních služeb. Jedná se o zařazení nového ustanovení § 18a do ZSS. Způsob výplaty příspěvku ve stupni I (lehká závislost) se měl u osob starších 18 let zásadně změnit. Mělo dojít k rozdělení výplaty na dvě části. Polovina příspěvku, náležejícího ve výši 2000 Kč, by se vyplácela v hotovosti nebo na účet u banky, tak jako dosud celá výplata. Druhá polovina by se vyplácela formou poukázky nebo elektronického platebního prostředku určeného k úhradě za sociální služby poskytnuté příjemci příspěvku poskytovatelem sociálních služeb, zapsaným v registru poskytovatelů sociálních služeb. Část z částky 1000 Kč, kterou by se poživatel příspěvku nepodařilo vyčerpat v kalendářním měsíci, by mohl využít ve dvou následujících kalendářních měsících. Tento způsob výplaty by se však neuplatnil u příjemců, kterým jsou i po část kalendářního měsíce poskytovány pobytové sociální služby, případně u příjemců umístěných ve speciálních lůžkových zdravotnických zařízeních hospicového typu. Dělená výplata by se nepoužila ani v dalších stanovených případech, kterými jsou zpětná výplata za dobu řízení o příspěvku, výplata příspěvku při přechodu nároku na výplatu a výplata příspěvku do zahraničí. Zákonodárce myslel i na situace, kdy by rozdělení výplaty příspěvku na dvě části bylo neúčelné z objektivních důvodů, nikoliv na straně příjemce. Dělená výplata se proto neměla uplatňovat rovněž tehdy, kdy příjemci příspěvku nejsou jím využitelné sociální služby v jeho regionu dostupné, pak by mu je musela zajišťovat pečující osoba a dále pak v případě, že by mu jím využitelnou sociální službu poskytovala v plném rozsahu osoba blízká. O upuštění od dělené výplaty měl rozhodovat obecní úřad obce s rozšířenou působností, který také měl kontrolovat trvání podmínek pro upuštění od dělené výplaty a v případě, že by zjistil, že podmínky upuštění od dělené výplaty pominuly, rozhodl by o jejím zavedení od počátku následujícího kalendářního měsíce, kdy zjištění učinil. Poskytovateli sociálních služeb by byla uložena povinnost přijmout úhradu za poskytnutí služby formou poukázky nebo elektronického platebního prostředku. Ke stanovení podoby a údajů na poukázkách

a elektronickém platebním prostředku bylo zmocněno MPSV formou sdělení uveřejněného ve Sbírce zákonů.

Se zařazením ustanovení § 18a do ZSS souvisí změny dalších čtyř ustanovení ZSS.

- Změna ustanovení § 15 odst. 2 věty první ZSS

Do 31. 12. 2009 měla existovat jediná výjimka z pravidla stanovícího, že nárok na výplatu příspěvku nebo jeho části zaniká uplynutím jednoho roku ode dne, od kterého příspěvek nebo jeho část náleží. Touto výjimkou bylo přiznání příspěvku nebo jeho vyplácení v nižší částce, než v jaké náleží, nebo jeho neoprávněné odepření anebo přiznání od pozdějšího data, než od jakého náleží. Příspěvek se v uvedených případech zvýšil nebo přiznal, a to ode dne, od něhož příspěvek nebo jeho zvýšení náležel, nejvýše však tři roky nazpět ode dne zjištění nebo uplatnění nároku na příspěvek nebo jeho zvýšení⁹⁹. Od 1. 1. 2010 se mělo výše uvedené vztahovat i na situace popsané v novém ustanovení § 18a odst. 2.

- Změna ustanovení § 18 odst. 1 ZSS

Z obecně formulovaného pravidla, které stanoví, že se příspěvek vyplácí měsíčně, a to v kalendářním měsíci, za který náleží, měla zakotvit novela daného ustanovení výjimku vztahující se k nově zařazenému ustanovení § 18a odst. 1 písm. b) ZSS.

- Změna ustanovení § 18 odst. 3 ZSS

Stejná výjimka jako u předešlého ustanovení měla být zakotvena u pravidla určujícího, že příspěvek se vyplácí v české měně, a to v hotovosti nebo se poukazuje na účet u banky nebo u spořitelního nebo úvěrního družstva určený příjemcem příspěvku.

- Změna ustanovení § 29 odst. 1 [doplnění písm. g) a h)] ZSS

Obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností měla být svěřena kontrolní pravomoc související s dělenou výplatou příspěvku. Předmětem kontroly mělo být faktické, skutečné poskytování sociálních služeb, za něž byla zaplacená úhrada formou poukázky nebo formou elektronického platebního prostředku. Obecní úřad obce s rozšířenou působností měl rovněž kontrolovat trvání skutečností, pro které upustil od dělené výplaty příspěvku.

Všechny tyto úpravy související se zařazením ustanovení § 18a do ZSS měly nabýt účinnosti ode dne 1. 1. 2010. Zákonem č. 362/2009 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s návrhem zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2010¹⁰⁰, byla účinnost těchto změn posunuta k datu 1. 1. 2011. Zákonem č. 347/2010 Sb. (viz níže) byla

⁹⁹ Ustanovení § 14 odst. 1 ZSS.

¹⁰⁰ *Vládní návrh na vydání zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s návrhem zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2010, tisk 917, důvodová zpráva, zvláštní část, s. 45, 47* [online]. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna 2009, V. volební období [cit. 10.6.2015]. Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=58332>.

tato ustanovení zrušena právě k datu 1. 1. 2011, tedy aniž by vůbec kdy vstoupila v účinnost. Nutno říci ke škodě věci. Jak samo vytvoření institutu výplaty části dávky prostřednictvím poukázek na poskytování služeb, tak jeho zrušení, bylo motivováno ekonomickými důvody. Neexistuje však lepší způsob obrany proti zneužívání jakýchkoliv nepojistných dávek, než jejich zacílení, resp. jejich omezení pouze na účel, k němuž jsou určeny. Je logické, že pokud někomu dáme jakoukoliv částku bez jakéhokoliv protiplnění, přičemž adresátovi pouze sdělíme, na co peníze dostal, aniž bychom měli skutečně účinnou možnost přimět jej k tomu, aby částku žádoucím způsobem použil, nemůžeme se divit, že se nám v systému, kde jsme tyto peníze očekávali, objeví pouze jejich zlomek. Poukázky, resp. elektronický platební prostředek, tak mohly být základem dalšího případného rozšiřování vázanosti dávek na účel poskytování. Momentální potřeba rozpočtových úspor však byla v letech 2009 a 2010 natolik naléhavá, že částka potřebná na zavedení systému poukázek a kontroly jejich využívání, byla pro státní finance neúnosná.

4. 3. 6. Vyhláška č. 239/2009 Sb., kterou se mění vyhláška č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů¹⁰¹

Druhá novela prováděcí vyhlášky následovala po první novele prováděcí vyhlášky za rok a sedm měsíců. Vyhlášena byla ve Sbírce zákonů dne 31. 7. 2009 a bezprostředně poté nabyla účinnosti dnem 1. 8. 2009. Tento legislativní krok je úzce svázán s novelou ZSS provedenou zákonem č. 206/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů s účinností od 1. 7. 2009. Rovněž zde se tvůrce prováděcího předpisu omezil na úpravy přílohy č. 1 k prováděcí vyhlášce. Konkrétně se jednalo o tři změny v části I přílohy vztahující se k odchylnému posuzování potřeby pomoci a dohledu při úkonech péče o vlastní osobu u osob ve věku do 18 let.

V části I písm. a) došlo ke změně věkových kritérií posuzování úkonu péče o vlastní osobu *příprava stravy*. V období do 31. 7. 2009, jak je popsáno výše, se nepřihlíželo k potřebě pomoci a dohledu při zvládání úkonu u osob ve věku do 5 let. Druhou novelou prováděcí vyhlášky bylo předmětné ustanovení doplněno o text – u osob do 18 let věku se hodnotí, zda

¹⁰¹ Vyhláška, kterou se mění vyhláška č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů [online]. Sbírka zákonů České republiky, Ročník 2009, částka 72 [cit. 10.6.2015]. Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=239&r=2009>.

z důvodu zdravotního postižení potřebují při úkonu mimořádnou pomoc, a to i u osob do 5 let věku, kdy se jinak nepřihlíží k potřebě pomoci a dohledu při tomto úkonu.

Cílem druhé novely prováděcí vyhlášky byla změna způsobu hodnocení potřeby pomoci a dohledu spočívající v zavedení kritéria mimořádné pomoci do hodnocení tří úkonů péče o vlastní osobu u osob do 18 let věku. Změna měla umožnit uznání neschopnosti provedení úkonů i u dětí, u nichž se z důvodu věku a tomu odpovídajícímu stupni biopsychosociálního vývoje schopnost samostatného provedení úkonu ještě nehodnotila. Týkala se zejména malých dětí se zdravotním postižením vyžadujícím mimořádnou pomoc ve vztahu ke stravování, ošetrovatelskému a léčebnému režimu¹⁰².

Předkladatel návrhu vycházel z předpokladu, že úprava posuzování závislosti dětí povede k tomu, že do systému by mohlo nově každý rok vstoupit cca 3000 osob do 18 let věku (I. stupeň příspěvku na péči) a u 1000 osob do 18 let věku by mohlo dojít k zvýšení stupně závislosti (především zvýšení ze stupně I. na stupeň II.) s předpokládanými dopady na výdaje ze státního rozpočtu cca 168 mil. Kč ročně.

4. 3. 7. Vyhláška č. 162/2010 Sb., kterou se mění vyhláška č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů¹⁰³

Změna právní úpravy posuzování zdravotního stavu v sociální oblasti byla provedena v souvislosti se změnou právní úpravy posuzování invalidity¹⁰⁴. Vyhláška č. 162/2010 Sb. byla vyhlášena ve Sbírce zákonů v částce 57 dne 26. 5. 2010 a účinnosti nabyla bezprostředně poté, dnem 1. 6. 2010. Touto vyhláškou byly do přílohy č. 1 k prováděcí vyhlášce doplněny některé činnosti, podle nichž je hodnocena schopnost osoby zvládat úkony péče o vlastní osobu a úkony soběstačnosti pro účely stanovení stupně závislosti, který je rozhodný pro přiznání příspěvku na péči podle zákona o sociálních službách.

¹⁰² Vyhláška č. 239/2009 Sb., kterou se mění vyhláška č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, důvodová zpráva návrhu druhé novely prováděcí vyhlášky [online]. Ministerstvo práce a sociálních věcí, 2009 [cit. 29.9.2015]. Dostupné z http://www.crss.cz/otevri_soubor.php?id=4912.

¹⁰³ Vyhláška, kterou se mění vyhláška č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů [online]. Sbírka zákonů České republiky, Ročník 2010, částka 57 [cit. 6.10.2015]. Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=162&r=2010>.

¹⁰⁴ Langer, Radim, 2011. Ke změnám právní úpravy posuzování zdravotního stavu v sociální oblasti [online]. *Práce a mzda 3/2011* [cit. 2.10.2015]. Dostupné z [http://www.ucetnikavarna.cz/archiv/dokument/doc-d33205v42646-ke-zmenam-pravni-upravy-posuzovani-zdravotniho-stavu-v-soci/?search_query=\\$index=548](http://www.ucetnikavarna.cz/archiv/dokument/doc-d33205v42646-ke-zmenam-pravni-upravy-posuzovani-zdravotniho-stavu-v-soci/?search_query=$index=548).

Konkrétně se jednalo o následující činnosti:

- *stanovení jídelního plánu s každodenním podáváním stravy zvláštního složení, množství nebo četnosti, popřípadě léčebných nutričních doplňků* - tato činnost nově rozšířila obsah úkonu péče o vlastní osobu *podávání a porcování stravy* [bod 7 písm. b) a závěrečná část písm. b) části I přílohy č. 1 k prováděcí vyhlášce],
- *měření glykosurie, tj. přítomnosti cukru nebo též odpadu cukru v moči, a ketolátek v moči*, jedná se o specifickou každodenní činnost související s péčí o osobu s diabetes mellitus - tato činnost nově rozšířila obsah úkonu péče o vlastní osobu *provedení si jednoduchého ošetření* [bod 5 písm. q) části I přílohy č. 1 k prováděcí vyhlášce],
- *aplikace injekcí, měření glykémie, tj. hladiny cukru v krvi, stanovení aktuální dávky inzulínu*, jedná se o činnosti zohledňující podávání všech typů injekcí (oproti předchozí právní úpravě, která zohledňovala pouze podávání podkožních injekcí) a další specifické potřeby osob s diabetes mellitus - tyto činnosti nově rozšířily obsah úkonu péče o vlastní osobu *dodržování léčebného režimu* [bod 4 písm. r) části I přílohy č. 1 k prováděcí vyhlášce],
- *přizpůsobení denního a nočního režimu potřebám léčby a ošetřování*, jedná se o činnost spojenou zejména s péčí o děti nízkého věku s jakýmkoli druhem zdravotního postižení, pokud průběh léčby a ošetřování má dopad na denní a noční režim a pokud vyžadují ošetřování ve dne i v noci - tato činnost nově rozšířila obsah úkonu soběstačnosti *uspořádání času, plánování života* [bod 4 písm. e) a závěrečná část písm. e) části II přílohy č. 1 k prováděcí vyhlášce].

Účelem novelizace prováděcí vyhlášky bylo především zpřesnit posuzování stupně závislosti pro účely příspěvku na péči, a to zejména u osob do 18 let věku se zdravotními postiženími vyžadujícími pomoc a dohled při stravování a přizpůsobení nočního a denního režimu potřebám léčby a ošetřování. Hodnocení některých shora uvedených činností není omezeno věkem posuzované osoby, typicky např. *stanovení specifického jídelního plánu* podle bodu 7 písm. b) části I citované přílohy. Novelizace prováděcí vyhlášky se však dotkla i posuzování stupně závislosti osob od 18 let věku a ovlivnila tudíž posuzování nároku na příspěvek na péči u těchto osob. Právní úprava před novelizací neumožňovala pro účely příspěvku na péči uznat děti od jednoho roku do tří let trpící zdravotními postiženími spočívajícími v poruše látkové výměny, tj. diabetem a metabolickými poruchami, závislými na pomoci jiné fyzické osoby v prvním stupni. Důvodem tohoto stavu byl nedostatek činností, které by bylo možno hodnotit ve vazbě na tato postižení pro nízký věk posuzovaných osob.

4. 3. 8. Zákon č. 227/2009 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o základních registrech, ve znění pozdějších předpisů¹⁰⁵

Zákon č. 227/2009 Sb. se dotýká ZSS v části sto sedmdesáté třetí v ustanovení čl. CLXXXI. K části druhé ZSS, obsahující právní úpravu příspěvku na péči, se vztahují pouze první dva body, které mění obsah § 30 tvořícího Hlavu IX, která je věnována informačnímu systému o příspěvku. Zákon č. 227/2009 Sb. byl vyhlášen ve Sbírce zákonů dne 24. 7. 2009 a v části doplňující ZSS nabyl účinnosti po téměř roční legisvakační lhůtě dne 1. 7. 2010.

Zákonem č. 111/2009 Sb., o základních registrech byla vytvořena základní databáze údajů o fyzických osobách, kterou je základní registr obyvatel a na něj navazující agendové informační systémy evidence obyvatel a cizinců. Mezi subjekty, kterým jsou údaje poskytovány, tj. obecní úřady obcí s rozšířenou působností a krajské úřady, bylo nově zařazeno MPSV. Výčet poskytovaných údajů byl upřesněn a precizován tak, aby obsahoval veškeré údaje o osobách nezbytné k vedení řízení o příspěvku na péči. Přínosná je změna poněkud nešťastně zúžené formulace ustanovení § 30 odst. 6 (nově odst. 9) ZSS, opravňující správní orgán použít z poskytovaných údajů jen takové údaje, které jsou nezbytné k rozhodnutí o příspěvku na péči. Formulace „údaje nezbytné k rozhodnutí o příspěvku“ byla nahrazena formulací „údaje, které jsou nezbytné ke splnění daného úkolu“, což dává správnímu orgánu potřebný prostor k řešení i těch úkolů, které bezprostředně nevedou k vydání rozhodnutí o příspěvku.

¹⁰⁵ *Vládní návrh na vydání zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o základním registru obyvatel, zákona o základním registru osob, zákona o základním registru územní identifikace, adres a nemovitostí a zákona o základním registru práv a povinností, tisk 714* [online]. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna 2009, V. volební období [cit. 19.11.2015]. Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=714&CT1=0>.

4. 4. Novelizace právní úpravy příspěvku na péči přijaté v souvislosti s úspornými opatřeními realizovanými v reakci na důsledky ekonomické krize v letech 2008 až 2010

4. 4. 1. Zákon č. 347/2010 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s úspornými opatřeními v působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí, ve znění pozdějších předpisů¹⁰⁶

Právní předpis byl vyhlášen ve Sbírce zákonů dne 8. 12. 2010 v částce 127. Ustanovení měnící právní úpravu příspěvku na péči jsou obsahem části šesté, článků XI a XII. Jedná se o celkem devět bodů, z nichž dva jsou přechodnými ustanoveními. Všechna tato níže analyzovaná ustanovení nabyla účinnosti po krátké legisvakační lhůtě dne 1. 1. 2011.

Cílem zákona byla změna fungování systému sociálních služeb ve smyslu odstranění přetrvávajících neefektivních a ne hospodárných postupů zakotvených ve stávajícím znění ZSS, a to především jasným vymezením nároku a způsobu použití příspěvku na péči. Ukázalo se, že změny provedené v souvislosti se stabilizací veřejných rozpočtů nebyly dostatečné a nedošlo k žádoucímu odbřemenění státního rozpočtu. Žádoucího stavu mělo být dosaženo zejména snížením výše příspěvku na péči v I. stupni závislosti, jeho účelným využíváním s ohledem na odpovídající náročnost a intenzitu péče a vyrovnaním hodnoty příspěvku na péči v I. stupni v porovnání s vyššími stupni. Předpokládané úspory ve výdajích státního rozpočtu byly vyčísleny ve výši 1,5 mld. Kč ročně, z celkových ročních nákladů v předpokládané výši 18 až 19,2 mld. Kč. V této souvislosti je třeba zmínit, že největší počet dávek podle rozvrstvení do stupňů vykazuje I. stupeň, tj. v měsíčním průměru 113 271 dávek, což představuje 38 % z celkového počtu dávek¹⁰⁷.

- Změna ustanovení § 11 odst. 2 písm. a) ZSS

Zásadním způsobem byla snížena částka výše příspěvku v I. stupni závislosti (lehká závislost) pro osoby starší 18 let z dosavadních 2000 Kč měsíčně na 800 Kč měsíčně.

- Změna ustanovení § 15 odst. 2 věty první ZSS

¹⁰⁶ *Vládní návrh na vydání zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s úspornými opatřeními v působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí, tisk 155, důvodová zpráva, obecná část, s. 65 a násl., zvláštní část, s. 101 a násl.* [online]. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna 2010, VI. volební období [cit. 20.11.2015]. Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=155&CT1=0>.

¹⁰⁷ *Vládní návrh na vydání zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s úspornými opatřeními v působnosti MPSV, důvodová zpráva, obecná část, s. 68 až 73* [online]. Ministerstvo práce a sociálních věcí, 2010 [cit. 29.12.2015]. Dostupné z <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/SearchResult.aspx?q=2010&typeLaw=zakon&What=Rok&stranka=3>.

Od 1. 1. 2011 měly existovat dvě výjimky z pravidla stanovícího, že nárok na výplatu příspěvku nebo jeho části zaniká uplynutím jednoho roku ode dne, od kterého příspěvek nebo jeho část náleží. První výjimka existuje od počátku účinnosti ZSS. Jedná se o zjištění, že byl příspěvek přiznán nebo vyplácen v nižší částce, než v jaké náležel, nebo byl neoprávněně odepřen anebo přiznán od pozdějšího data, než od jakého náležel. Příspěvek se v uvedených případech zvýší nebo přizná, a to ode dne, od něhož příspěvek nebo jeho zvýšení náleží, nejvýše však 3 roky nazpět ode dne zjištění nebo uplatnění nároku na příspěvek nebo jeho zvýšení. Druhou výjimkou mělo být zachování nároku na nevyčerpanou část z částky 1000 Kč poskytnuté příjemci příspěvku na péči v I. stupni závislosti formou poukázky nebo formou elektronického platebního prostředku určeného k úhradě za sociální služby poskytnuté mu poskytovatelem sociálních služeb. Rovněž u této částky bylo zamýšleno zachovat nárok na její využití po dobu tří let. V souvislosti s upuštěním od tohoto způsobu výplaty příspěvku v I. stupni (dělené výplaty) bylo ze ZSS vypuštěno celé ustanovení § 18a a s ním i zachování nároku na nevyčerpanou část z částky 1000 Kč zakotvené v ustanovení § 15 odst. 2 věty první ZSS formou odkazu na ustanovení § 18a odst. 2.

- Změna ustanovení § 18 odst. 1 a 3 ZSS

Výjimky vztahující se k dělené výplatě příspěvku byly vypuštěny rovněž z ustanovení určujícího měsíční interval výplaty příspěvku, a to v kalendářním měsíci, za který náleží a z ustanovení ukládajícího provádění výplaty příspěvku v české měně, v hotovosti nebo na bankovní účet určený příjemcem příspěvku.

- Zrušení ustanovení § 18a ZSS

Ustanovení upravující dělený způsob výplaty příspěvku na péči ve stupni I (lehká závislost) osobě starší 18 let se ruší. Od 1. 1. 2011 měl být příspěvek ve výši 2000 Kč vyplácen z poloviny v hotovosti a z poloviny formou poukázky nebo elektronického platebního prostředku určených k úhradě za sociální služby poskytnuté příjemci příspěvku poskytovatelem sociálních služeb registrovaným či zapsaným v registru poskytovatelů sociálních služeb. Snížením výše příspěvku na částku 800 Kč měsíčně se tento záměr stal bezpředmětným. Za dané situace by administrativní náklady významně převyšovaly úspory v systému, které byly od zavedení nepeněžního způsobu výplaty očekávány.

- Změna ustanovení § 25 odst. 1 věty první ZSS

Dostí zásadní změna se týkala významu sociálního šetření v procesu řízení o příspěvku. Sociální šetření bylo do 31. 12. 2010 v řízení o rozhodování o příspěvku postaveno na roveň posouzení zdravotního stavu. Jeho výsledek byl stejným podkladem pro rozhodnutí, jakým byl výsledek posouzení zdravotního stavu účastníka řízení o příspěvku. Od

1. 1. 2011 se sociální šetření stalo podkladem pro posouzení stupně závislosti lékařem OSSZ. V rozhodovací činnosti obecních úřadů obcí s rozšířenou působností tak byly eliminovány případy, kdy se výsledky sociálního šetření a posouzení zdravotního stavu lišily ve zjištěném stupni závislosti, přičemž rozhodnutím o příspěvku na péči byl přiznán stupeň závislosti zjištěný sociálním šetřením. Těchto případů bylo cca 5 % a svědčily o rezervách v provádění sociálního šetření. Zpravidla se jednalo o případy, kdy byl sociálním šetřením zjištěn vyšší stupeň závislosti než lékařským posouzením. Ukazovalo se, že sociální šetření v části případů poskytuje prostor pro agravaci posuzovaných osob, podporovanou osobami jim blízkými. Subsumpce sociálního šetření do procesu posuzování zdravotního stavu lékařem OSSZ eliminovala značnou část případů, kdy subjektivní obtíže posuzovaných osob neodpovídaly výsledkům funkčních vyšetření.

- Změna ustanovení § 29 odst. 1 [zrušení písm. g) a h)] ZSS

Povinnost okresní správy sociálního zabezpečení sdělit příslušnému obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností výsledek posouzení stupně závislosti byl nahrazen povinností zasílat stejnopis posudku o stupni závislosti fyzické osoby pro účely příspěvku na péči. Jedná se o zjednodušení komunikace mezi rozhodovacím správním orgánem a správním orgánem opatřujícím podklady pro rozhodnutí.

Přechodná ustanovení upravila pravidla a postupy v návaznosti na snížení výše příspěvku na péči ve stupni I (lehká závislost) od 1. ledna 2011. Příspěvek na péči náležel ve výši 2000 Kč naposledy za měsíc prosinec 2010. Obecní úřady obcí s rozšířenou působností informovaly příjemce příspěvku o snížení dávky na 800 Kč od splátky za leden 2011 nejpozději do výplatního termínu této splátky. Informace měla formu písemného sdělení zasílaného obyčejnou zásilkou.

4. 4. 2. Nález Ústavního soudu ze dne 1. března 2011 sp. zn. Pl. ÚS 55/10 ve věci návrhu na zrušení zákona č. 347/2010 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s úspornými opatřeními v působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí

Zákon č. 347/2010 Sb. se jak v průběhu legislativního procesu jeho schvalování, tak po jeho přijetí, stal předmětem ostrého politického souboje mezi vládní koalicí a opozicí. Bezprostředně po jeho schválení se skupina 45 poslanců Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky domáhala řádným návrhem doručeným Ústavnímu soudu dne 9. 12. 2010 jeho zrušení ve smyslu ustanovení článku 87 odst. 1 písm. a) Ústavy České republiky

a ustanovení § 64 odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu. Důvod ke zrušení zákona č. 347/2010 Sb. spatřovali navrhovatelé v tom, že tento zákon nebyl přijat ústavně předepsaným způsobem, resp. v tom, že při jeho přijetí došlo ke zneužití institutu legislativní nouze. Navrhovatelé dále argumentovali nepředvídatelným svoláním mimořádné schůze Poslanecké sněmovny, neodůvodněným vypuštěním obecné rozpravy a odepřením práva hlasovat zvoleným senátorům. Tím podle názoru navrhovatelů došlo k nepřiměřenému, nedostatečně odůvodněnému a svévolnému porušení základních práv, ústavních principů a hodnot zakotvených v ustanoveních článku 1 odst. 1, článku 2 odst. 3, článku 5, 6, 26 a 36 Ústavy České republiky a článku 4 odst. 2 a 4, článku 21 odst. 1 a 4 a článku 22 Listiny základních práv a svobod.

Ústavní soud shledal rozpor zákona č. 347/2010 Sb. s článkem 1 odst. 1, článkem 6 Ústavy České republiky a článkem 22 Listiny základních práv a svobod, a rozhodl podle ustanovení § 70 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu o jeho zrušení uplynutím dne 31. 12. 2011. Ústavní soud při stanovení data zrušení napadeného zákona vzal v úvahu negativní důsledky, které by mohly nastat v případě zrušení zákona ke dni vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů, resp. při jeho zrušení s účinky *ex tunc*, a to jak z hlediska právní jistoty adresátů dotčených právních norem, tak i s ohledem na dopad takového postupu na státní rozpočet. Ústavní soud v odůvodnění nálezu rovněž konstatoval, že pokud Parlament České republiky do okamžiku nabytí účinnosti derogačního výroku tohoto nálezu nepřijme novou právní úpravu, pak se dnem 1. 1. 2012 obnoví účinnost právní úpravy obsažené v právním řádu přede dnem účinnosti zákona č. 347/2010 Sb., zrušeného tímto nálezem¹⁰⁸.

Jsem toho názoru, že Ústavní soud dospěl k ústavně konformnímu závěru, že při přijímání zákona č. 347/2010 Sb. neexistovaly dostatečné důvody k využití institutu legislativní nouze. Rozhodnutí orgánů Poslanecké sněmovny učiněná na základě návrhu vlády a rozhodnutí o trvání stavu legislativní nouze a o trvání podmínek pro projednání napadeného zákona ve zkráceném jednání jsou v rozporu s ústavními demokratickými principy zakotvenými v ustanoveních článku 1 odst. 1 a článku 6 Ústavy České republiky a článku 22 Listiny základních práv a svobod.

Vláda spolu s Parlamentem České republiky byly tudíž nuceny legislativní proces opakovat, což se stalo při přijetí zákona č. 364/2011 Sb., o němž bude chronologicky pojednáno níže.

¹⁰⁸ *Nález Ústavního soudu ze dne 1. března 2011 sp. zn. Pl. ÚS 55/10 ve věci návrhu na zrušení zákona č. 347/2010 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s úspornými opatřeními v působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí* [online]. Ústavní soud ČR, 2011 [cit. 3.1.2016]. Dostupné z <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2011-80#f4285448>.

4. 4. 3. Zákon č. 73/2011 Sb., o Úřadu práce České republiky a o změně souvisejících zákonů¹⁰⁹

Zákonem č. 73/2011 Sb., byl zřízen Úřad práce České republiky, a byla jím stanovena jeho organizační struktura a věcná příslušnost. Na rozdíl od dosavadního uspořádání je Úřad práce České republiky definován jako správní úřad s celostátní působností. Úřad se vnitřně člení na generální ředitelství a krajské pobočky, jejichž součástí jsou kontaktní pracoviště. Územní obvody krajských poboček se shodují s územními obvody krajů.

Zákon o Úřadu práce České republiky zasahuje do ZSS v části dvacáté páté v ustanovení § 32, a to pouze v jediném bodě. Vyhlášen ve Sbírce zákonů byl dne 25. 3. 2011 v částce 29. Téměř celý zákon (vyjma dvou ustanovení nesouvisejících s příspěvkem na péči), nabyl účinnosti prvním dnem kalendářního čtvrtletí následujícího po dni jeho vyhlášení, tj. ode dne 1. 4. 2011.

- Změna ustanovení § 29 odst. 1 písm. d) ZSS

Změna ustanovení § 29 ZSS spočívala toliko v jeho uvedení do souladu s platnou právní úpravou působnosti k posuzování stupně závislosti fyzické osoby pro účely příspěvku na péči ve smyslu ustanovení § 8 odst. 1 písm. g) zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení a ustanovení § 25 ZSS. Zdravotní stav pro účely příspěvku na péči posuzovaly okresní správy sociálního zabezpečení, nikoliv úřady práce, již ode dne 1. 7. 2009. V ustanovení, kterým se obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností ukládá kontrolovat, zda způsob poskytované pomoci a její rozsah odpovídá stanovenému stupni závislosti a zda je zaměřena na úkony, které podle výsledku posouzení stupně závislosti není příjemce schopen zvládat, se úřad práce v označení posuzujícího orgánu nahrazuje okresní správou sociálního zabezpečení.

¹⁰⁹ *Návrh poslanců Martina Vacka, Jitky Chalánkové, Miroslava Jeníka a dalších na vydání zákona o Úřadu práce České republiky a o změně souvisejících zákonů, důvodová zpráva, zvláštní část, s. 42* [online]. Sbírka zákonů České republiky, Ročník 2011, částka 29 [cit. 28.1.2016]. Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?r=2011&cz=73>.

4. 4. 4. Zákon č. 364/2011 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s úspornými opatřeními v působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí, ve znění pozdějších předpisů¹¹⁰

Právní předpis byl vyhlášen ve Sbírce zákonů dne 6. 12. 2011 v částce 128. ZSS novelizují ustanovení části šesté, článku IX. Právní úpravy příspěvku na péči se dotýká prvních sedm bodů, které jsou zcela totožné s prvními sedmi body ustanovení části šesté, článků XI a XII zákona č. 347/2010 Sb., který byl zrušen nálezem Ústavního soudu č. 80/2011 Sb. Oproti zákonu č. 347/2010 Sb. chybějí v zákonu č. 364/2011 Sb. pouze přechodná ustanovení.

Zákon č. 364/2011 Sb. je právě tou novou právní úpravou, jejíž nezbytnost zmínil Ústavní soud v odůvodnění nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10, když konstatoval, že pokud do okamžiku nabytí účinnosti derogačního výroku tohoto nálezu, tj. do 31. 12. 2011, nebude přijata nová právní úprava, obnoví se dnem 1. 1. 2012 účinnost právní úpravy ve znění přede dnem účinnosti zákona č. 347/2010 Sb.

Ustanovení části šesté, článku IX, bodů 1. až 7. nabyla účinnosti po krátké legisvakační lhůtě dne 1. 1. 2012.

S ročním odkladem tak došlo ke snížení částky výše příspěvku v I. stupni závislosti (lehká závislost) pro osoby starší 18 let z dosavadních 2000 Kč měsíčně na 800 Kč měsíčně a ke zrušení ustanovení, nikdy nenabyvších účinnosti, souvisejících s děleným způsobem výplaty příspěvku na péči ve stupni I (lehká závislost) osobám starším 18 let, kterým měl být příspěvek ve výši 2000 Kč vyplácen z poloviny v hotovosti a z poloviny formou poukázky nebo elektronického platebního prostředku určených k úhradě za sociální služby poskytnuté příjemci příspěvku poskytovatelem sociálních služeb registrovaným či zapsaným v registru poskytovatelů sociálních služeb. Účinnosti rovněž nabyla ustanovení o subsumpci sociálního šetření do procesu posuzování zdravotního stavu lékařem OSSZ a ustanovení ukládající okresním správám sociálního zabezpečení zasílat příslušným obecním úřadům obcí s rozšířenou působností stejnopisy posudků.

¹¹⁰ *Vládní návrh na vydání zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s úspornými opatřeními v působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí, tisk 315, důvodová zpráva, obecná část, s. 32 a násl.* [online]. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna 2011, VI. volební období [cit. 3.3.2016]. Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=364&r=2011>.

4. 4. 5. Zákon č. 366/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony¹¹¹

Cílem zákona č. 366/2011 Sb. bylo zjednodušení systému sociální ochrany, zefektivnění práce orgánů státní správy, snížení administrativní zátěže pro uživatele služeb a zvýraznění proklientského přístupu, a to sjednocením výplaty nepojistných sociálních dávek na jedno výplatní místo. Tímto legislativním počinem byly agendy dávek pomoci v hmotné nouzi, dávek pro osoby se zdravotním postižením, příspěvku na péči, výkonu inspekce poskytování sociálních služeb a dávek státní sociální podpory svěřeny do kompetence Úřadu práce České republiky.

Provedenými analýzami fungování systému poskytování příspěvku na péči byly odhaleny neefektivní postupy vyplývající ze stávající právní úpravy. Dosud uplatňovaný způsob posuzování dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu se ukázal být z medicínského hlediska i z hlediska klientského nevhodný. Zvolená metoda exaktního bodového hodnocení schopností posuzované osoby vedla k paušálnímu hodnocení potřeb posuzované osoby a přitom neumožňovala celostní posouzení potřeb zdravotně postiženého jedince.

Negativním důsledkem aplikace stávajícího znění zákona byly zejména značné ekonomické dopady na veřejné rozpočty, respektive na státní rozpočet, proto navrhované změny měly za cíl efektivně regulovat použití veřejných prostředků v systému.

Zákon č. 366/2011 Sb. byl ve Sbírce zákonů vyhlášen dne 6. 12. 2011 v částce 128 a účinnosti nabyl po velmi krátké legisvakační lhůtě dnem 1. 1. 2012.

MPSV sledovalo údaje o objemu čerpání prostředků na výplatu příspěvku na péči, strukturu vyplacených příspěvků podle jednotlivých stupňů a strukturu údajů o způsobu užití příspěvku, a v rámci legislativního procesu učinilo následující zjištění.

¹¹¹ *Vládní návrh na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, důvodová zpráva, obecná část, s. 9* [online]. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna 2011, VI. volební období [cit. 3.3.2016]. Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=372&CT1=0>.

4. 4. 5. 1. Základní kvantitativní údaje, na jejichž základě byl zpracován návrh zákona č. 366/2011 Sb.¹¹²

Základní ukazatele

Celkové měsíční výdaje na výplatu příspěvku na péči vykazovaly stabilní objem cca 1,6 mld. Kč, což v predikci celkového ročního čerpání znamená 19,2 mld. Kč. Údaje uváděné v tabulkách níže v textu jsou očištěny od dříve vzniklých nároků, které jsou vypláceny zpětně, a tudíž jsou objemy prostředků zhruba o 1 mld. Kč nižší.

Celkový počet uznaných nároků na dávku se pohybuje mezi 295 až 299 tisíci osob.

Největší počet dávek podle rozvrstvení do stupňů vykazuje I. stupeň, tj. cca 112 tis. dávek, což představuje 38 % z celkového počtu dávek. II. stupeň 90 tis. (30 %), III. stupeň 60 tis. (20 %), IV. stupeň 38 tis. (13 %).

Největší objem měsíční výplaty dávek podle rozvrstvení do stupňů vykazuje III. stupeň, tj. cca 480 mil. Kč, což představuje 31 % z celkového objemu čerpání. I. stupeň 237 mil. Kč (16 %), II. stupeň 361 mil. Kč (24 %), IV. stupeň 451 mil. Kč (29 %). V I. stupni mělo v roce 2011 dojít ke snížení objemu vyplacených dávek na úroveň cca 120 mil. Kč za měsíc.

Věková struktura příjemců příspěvku na péči:

1. Děti do 18 let – 7 %
2. Dospělí 19 až 65 let – 24 %
3. Mladší senioři 65 až 75 let – 14 %
4. Starší senioři 75 let a více – 55 %

Z hlediska regionálního rozložení příspěvku na péči nejsou evidovány žádné významné odchylky a počet přiznaných příspěvků na péči v podstatě odpovídá velikosti kraje.

Způsob využití příspěvku na péči (podle údajů uváděných oprávněnými osobami):

1. Péče zajištěna blízkou nebo jinou osobou – cca 72 %
2. Péče zajištěna sociální službou – cca 18 %
3. Péče je zajištěna formou sdílené péče, tj. sociálními službami v kombinaci s osobou blízkou nebo jinou – cca 10 %.

¹¹² *Statistická ročenka z oblasti práce a sociálních věcí 2010* [online]. Ministerstvo práce a sociálních věcí, Praha 2011, s. 146, 147 [cit. 5.3.2016]. Dostupné z http://www.mpsv.cz/files/clanky/11544/ročenka_2010.pdf.

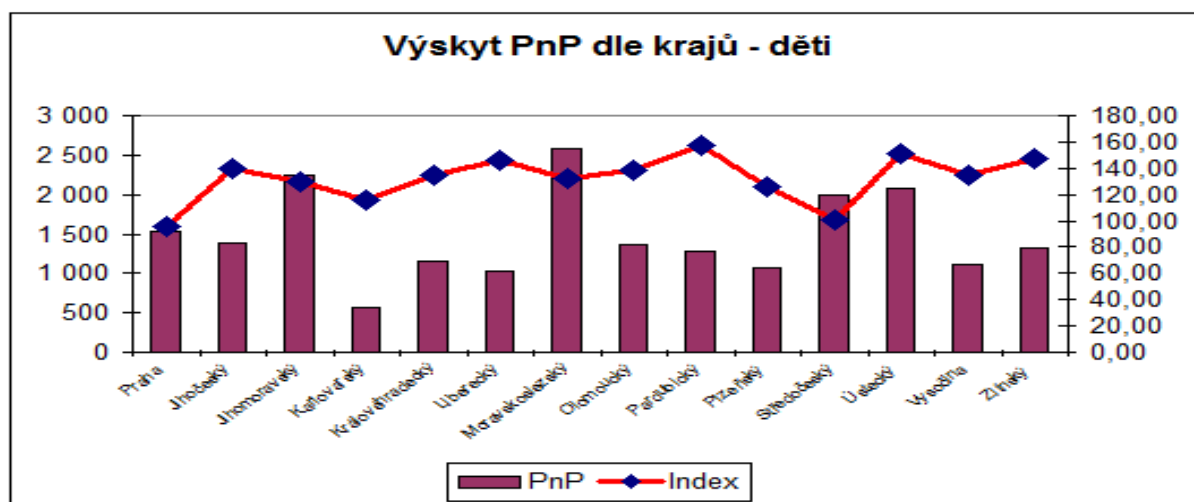
Počet příjemců příspěvku na péči – děti do 18 let

V roce 2010 bylo dětem vypláceno celkem 20 695 dávek, což představuje zhruba 7 % z celkového počtu vyplacených dávek. Z hlediska pohlaví převažují u dětských příjemců příspěvku na péči příjemci mužského pohlaví, kteří reprezentují více než 60 % příjemců příspěvku na péči. Struktura příjemců příspěvku na péči podle stupně závislosti - I. stupeň 31 %, II. stupeň 19 %, III. stupeň 25 %, IV. stupeň 25 %.

	stupeň 1		stupeň 2		stupeň 3		stupeň 4	
	Děti		Děti		Děti		Děti	
	Muži	Ženy	Muži	Ženy	Muži	Ženy	Muži	Ženy
ČR	3 673	2 702	2 510	1 443	3 157	2 100	3 111	1 999
Praha	368	241	198	105	174	131	207	112
Jihočeský	255	196	152	102	198	151	200	129
Jihomoravský	388	293	284	156	293	235	339	257
Karlovarský	90	47	70	44	119	51	84	59
Královéhradecký	195	123	129	92	206	145	163	100
Liberecký	180	139	136	77	149	101	151	87
Moravskoslezský	427	333	289	157	400	307	392	270
Olomoucký	247	213	156	76	186	107	236	148
Pardubický	208	163	181	92	197	132	176	134
Plzeňský	214	144	129	72	176	117	121	96
Středočeský	342	254	223	143	357	205	301	173
Ústecký	378	270	286	159	345	171	291	177
Vysočina	180	145	129	71	163	105	197	112
Zlínský	201	141	148	97	194	142	253	145

Absolutní a indexovaný výskyt příspěvku na péči u dětí do 18 let¹¹³

Z regionů je nejvyšší absolutní výskyt u dětí v Moravskoslezském kraji. V indexovaném počtu na 10 000 obyv. je nejvyšší výskyt v Pardubickém kraji, tj. 158 a nejnižší v Praze, tj. 96. Indexovaný počet příjemců za celou ČR je pak 129.



¹¹³ Vládní návrh na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, důvodová zpráva, obecná část, k části druhé [online]. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna 2011, VI. volební období [cit. 17.3.2016]. Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=372&CT1=0>.

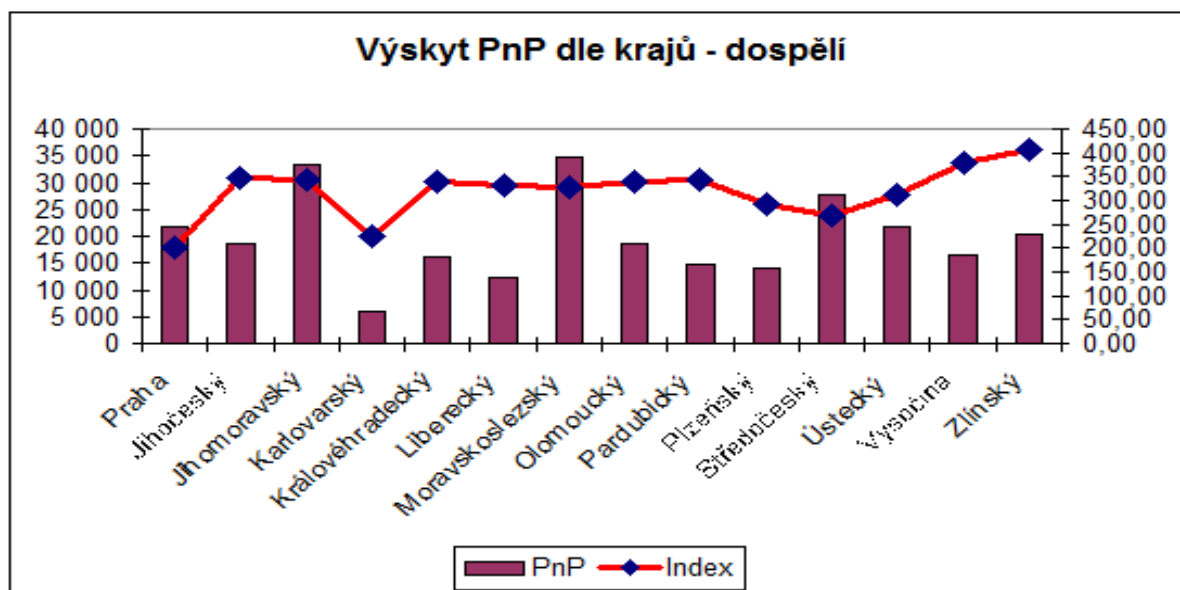
Objem vyplacených prostředků na příspěvek na péči – děti do 18 let

V roce 2010 bylo vyplaceno celkem 1,8 mld. Kč, což představuje zhruba 10 % z celkového objemu prostředků. Struktura objemu vyplacených prostředků podle stupně závislosti - I. stupeň 13 %, II. stupeň 13 %, III. stupeň 32 %, IV. stupeň 42 % (viz tab. v tis.).

	stupeň 1		stupeň 2		stupeň 3		stupeň 4	
	Dospělí		Dospělí		Dospělí		Dospělí	
	Muži	Ženy	Muži	Ženy	Muži	Ženy	Muži	Ženy
ČR	30 867	75 269	30 236	54 301	19 859	34 038	10 878	20 887
Praha	2 578	6 956	2 368	4 404	1 208	2 189	623	1 277
Jihočeský	1 915	4 921	1 931	3 751	1 288	2 490	832	1 606
Jihomoravský	3 560	8 739	3 474	6 572	2 575	4 425	1 397	2 734
Karlovarský	646	1 428	652	1 127	440	806	231	511
Královéhradecký	1 985	4 779	1 644	3 095	1 048	1 885	530	1 038
Liberecký	1 439	3 443	1 290	2 435	824	1 437	432	827
Moravskoslezský	3 845	9 185	3 770	6 354	2 489	4 260	1 543	3 182
Olomoucký	2 175	5 162	2 070	3 346	1 317	2 270	757	1 419
Pardubický	1 626	3 866	1 529	2 975	1 164	1 890	686	1 094
Plzeňský	1 506	3 616	1 630	2 852	1 086	1 874	582	1 008
Středočeský	3 170	8 140	3 091	5 744	1 948	3 119	923	1 713
Ústecký	2 466	5 369	2 815	4 433	1 748	2 731	816	1 448
Vysočina	1 763	4 294	1 864	3 170	1 228	2 061	683	1 364
Zlínský	2 193	5 371	2 108	4 043	1 496	2 601	843	1 666

Počet příjemců příspěvku na péči – dospělí

V roce 2010 bylo dospělým vyplaceno celkem cca 276 335 dávek měsíčně. Z hlediska pohlaví převažovaly u dospělých příjemců příspěvku na péči ženy, které reprezentovaly téměř 67 % příjemců příspěvku. Struktura příjemců příspěvku na péči podle stupně závislosti - I. stupeň 38 %, II. stupeň 31 %, III. stupeň 20 %, IV. stupeň 11 %.



Nejvyšší absolutní výskyt příspěvků na péči u dospělých byl v Moravskoslezském kraji. V indexovaném počtu na 10 tis. obyvatel v dané věkové kategorii byl výskyt příspěvků na péči u dospělých nejvyšší ve Zlínském kraji, tj. 405 a nejnižší v Praze, tj. 201. Indexovaný počet příjemců příspěvků na péči za celou ČR činil 312.

Objem vyplacených prostředků na příspěvek na péči – dospělí

V roce 2010 se vyplatilo dospělým celkem 16 353 mil. Kč. Struktura objemu vyplacených prostředků podle stupně závislosti - I. stupeň 15 %, II. stupeň 25 %, III. stupeň 32 % a IV. stupeň 28 % objemu vyplacených prostředků (viz tabulka v tis. Kč).

	stupeň 1		stupeň 2		stupeň 3		stupeň 4	
	Dospělí		Dospělí		Dospělí		Dospělí	
	Muži	Ženy	Muži	Ženy	Muži	Ženy	Muži	Ženy
ČR	740 808	1 806 456	1 451 328	2 606 448	1 906 464	3 267 648	1 566 432	3 007 728
Pha	61 872	166 944	113 664	211 392	115 968	210 144	89 712	183 888
Jč	45 960	118 104	92 688	180 048	123 648	239 040	119 808	231 264
Jm	85 440	209 736	166 752	315 456	247 200	424 800	201 168	393 696
Kv	15 504	34 272	31 296	54 096	42 240	77 376	33 264	73 584
Khr	47 640	114 696	78 912	148 560	100 608	180 960	76 320	149 472
Lb	34 536	82 632	61 920	116 880	79 104	137 952	62 208	119 088
Ms	92 280	220 440	180 960	304 992	238 944	408 960	222 192	458 208
Ol	52 200	123 888	99 360	160 608	126 432	217 920	109 008	204 336
Par	39 024	92 784	73 392	142 800	111 744	181 440	98 784	157 536
Pl	36 144	86 784	78 240	136 896	104 256	179 904	83 808	145 152
Stč	76 080	195 360	148 368	275 712	187 008	299 424	132 912	246 672
Ús	59 184	128 856	135 120	212 784	167 808	262 176	117 504	208 512
Vys	42 312	103 056	89 472	152 160	117 888	197 856	98 352	196 416
Zl	52 632	128 904	101 184	194 064	143 616	249 696	121 392	239 904

Příspěvek na péči podle věku a stupně závislosti

Poskytování příspěvku na péči podle věku se sledovalo ve čtyřech základních věkových kategoriích – děti do 18 let, dospělí 19 až 65 let, mladší senioři 66 až 75 let a starší senioři 76 let a více. Z hlediska těchto kategorií bylo zjevné, že příspěvek na péči byl fakticky seniorskou dávkou. Pro účely lepší přehlednosti byla opět zvolena indexace na 10 tis. obyvatel, a to vždy v dané věkové kategorii.

	Index v I. stupni	Index v II. stupni	Index ve III. stupni	Index ve IV. stupni	Index celkem
Děti do 18 let	40	25	33	33	131
Dospělí 19 až 65	31	32	22	12	86
Senioři 66 až 75	201	149	84	42	476
Senioři 76 a více	1 033	738	462	277	2 510

Příspěvek na péči podle způsobu použití

Příspěvek na péči podle způsobu použití byl sledován v následujících kategoriích - pečující osobou je jedna fyzická osoba – osoba blízká (A), pečující osobou je jedna fyzická osoba – jiná osoba (B), pečující osobou je fyzická osoba – více osob (C), pečující osobou je jeden registrovaný poskytovatel sociálních služeb (D), pečující osobou je registrovaný poskytovatel sociálních služeb – více poskytovatelů (E), kombinace péče fyzické osoby a registrovaného poskytovatele sociálních služeb (F).

Z hlediska způsobu použití bylo zjevné, že příspěvek na péči byl využíván především při zajištění péče fyzickou osobou, tj. nejčastěji členem rodiny. U poskytovatelů sociálních služeb byl využíván příspěvek na péči jako zdroj úhrady odebrané péče v cca 28 % případů. Způsob využití příspěvku na péči v kombinaci neformální péče a profesionálního poskytovatele byl velmi zřídka. Odhadem lze uvést, že z celkového objemu vyplacených příspěvků na péči v objemu cca 18 mld. Kč bylo jako úhrada použito minimálně 5 mld. Kč.

Způsob péče	Celkem	Podíl v procentech
A	156 032	52,76
B	16 760	5,67
C	40 961	13,85
D	52 891	17,88
E	1 032	0,35
F	27 970	9,45
Celkem	295 754	100

Při zajištění péče fyzickou osobou byly nejčastějšími pečujícími osobami – zletilé dítě osoby vyžadující péči, manžel či manželka a rodič. Další významnější skupinou pečujících osob pak byli zeť/snacha, vnuk/vnučka a jiné osoby. Jejich podíl však nepřekračoval 5 %.

V %	Podíl v I. stupni	Podíl v II. stupni	Podíl ve III. stupni	Podíl v IV. stupni
Dítě	42	36	29	26
Manžel	13	16	14	11
Rodič	7	11	22	20

Struktura poskytovatelů péče zajištěné registrovaným poskytovatelem sociálních služeb podle stupně příspěvku na péči a formy služby.

V %	Podíl v I. stupni	Podíl v II. stupni	Podíl ve III. stupni	Podíl v IV. stupni
Pobytové	10	14	19	32
Ambulantní	4	3	3	3
Terénní	8	6	5	4

Změny ve výši příspěvku na péči

Měsíčně obvykle zemřelo 2000 až 2500 osob pobírajících příspěvek na péči, tj. zhruba 24 000 až 30 000 osob ročně. Ke změnám ve výši příspěvku na péči docházelo obvykle v 500 až 700 případech měsíčně, což představovalo 6000 až 8500 případů ročně. Z tohoto počtu docházelo ve zhruba 4000 až 5800 případech ke snížení stupně závislosti a ve zhruba 2000 až 2700 případech ke zvýšení stupně závislosti.

4. 4. 5. 2. Posudkově medicínské ukazatele, na jejichž základě byl zpracován návrh zákona č. 366/2011 Sb.

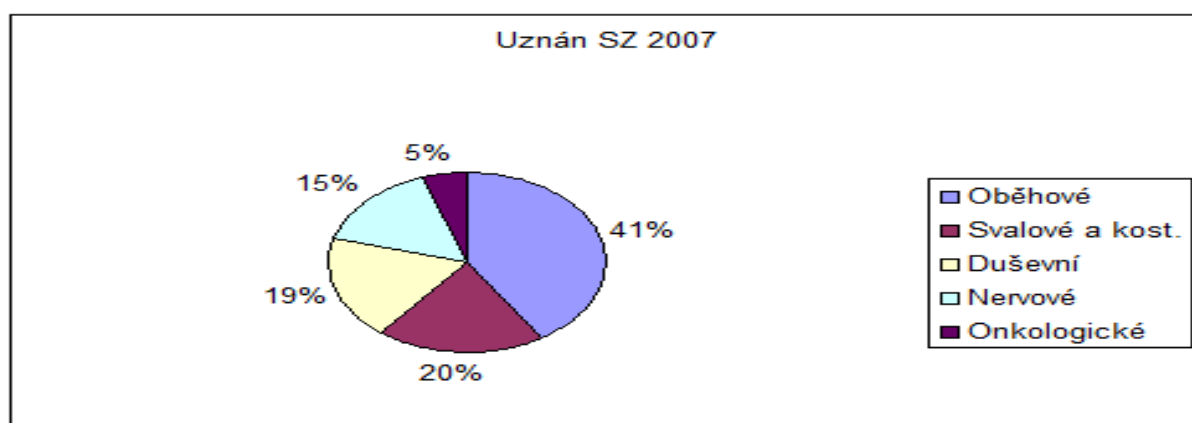
Struktura žadatelů o příspěvek na péči podle příčiny dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu

Údaje o struktuře zdravotních příčin uznání stupně závislosti čerpalo MPSV z programu Posudky, využívaného lékařskou posudkovou službou resortu práce a sociálních věcí. Pro potřeby analýzy vývoje příspěvku na péči, zpracované v rámci legislativního procesu přípravy zákona č. 366/2011 Sb., byla využita data za rok 2007 a následně za rok 2009 v porovnání vývoje příčin závislosti osoby na pomoci jiné fyzické osoby. V tabulkách je uvedený celkový počet žádostí o posouzení a následně stanovený stupeň závislosti podle druhu zdravotního postižení a procento vyjadřující míru uznaných závislostí z počtu podaných žádostí v dané kategorii. Údaj v posledním řádku tabulky hovoří o celkovém počtu všech diagnóz, oproti kterým byl přiznán stupeň závislosti, nikoli prostý součet vybraných kategorií.

Graf pod tabulkou znázorňuje podíl vybraných diagnóz na uznání závislosti. Ze srovnání vyplývá, že poměr jednotlivých druhů zdravotního postižení se ve sledovaných letech významně nezměnil, oproti roku 2007 lze zaznamenat pokles uznaných závislostí v kategorii oběhových zdravotních postižení oproti onkologickým diagnózám, kde je nepatrné navýšení počtu uznaných závislostí a nepatrné snížení počtu diagnóz nervových a procentní bod nárůstu v okruzích duševních a svalových a kosterních diagnóz. Okruhy zdravotních postižení jsou uváděny podle Mezinárodní statistické klasifikace nemocí a přidružených zdravotních problémů – 10. revize (zkratka MKN-10).

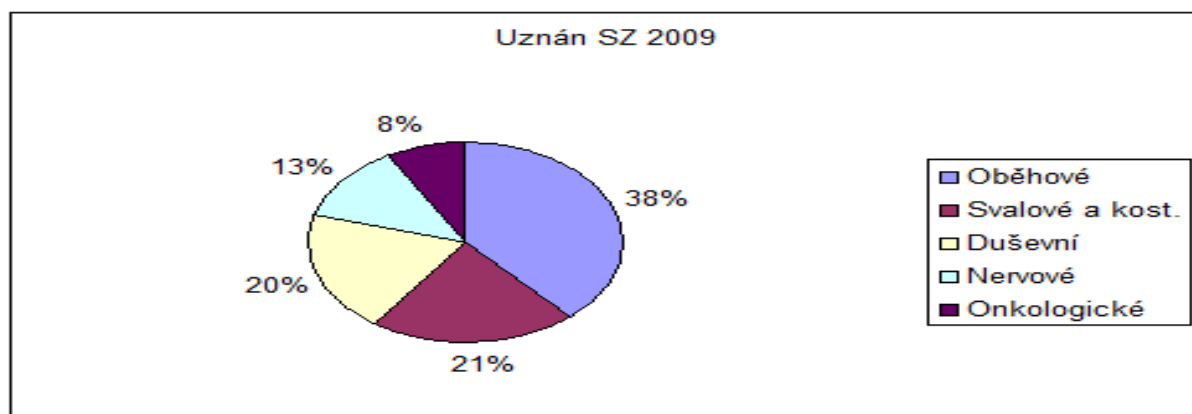
Zdravotní příčiny uznání stupně závislosti v roce 2007

Pořadí	Zdravotní postižení	Počet žádostí	Neuznáno	Uznán SZ	% uznaných
1.	Oběhové	50 337	8 831	41 506	82 %
2.	Svalové a kosterní	28 956	8 671	20 285	70 %
3.	Duševní	21 602	2 404	19 198	89 %
4.	Nervové	16 801	1 414	15 387	92 %
5.	Onkologické	6 647	1 224	5 423	82 %
	Celkem	146 461	29 220	117 241	80 %



Zdravotní příčiny uznání stupně závislosti v roce 2009

Pořadí	Zdravotní postižení	Počet žádostí	Neuznáno	Uznán SZ	% uznaných
1.	Oběhové	44 525	5 350	39 175	88 %
2.	Svalové a kost.	27 255	5 406	21 849	80 %
3.	Duševní	21 921	1 977	19 944	91 %
4.	Nervové	13 852	1 026	12 826	93 %
5.	Onkologické	9 277	1 085	8 192	88 %
	Celkem	141 811	19 896	121 915	86 %

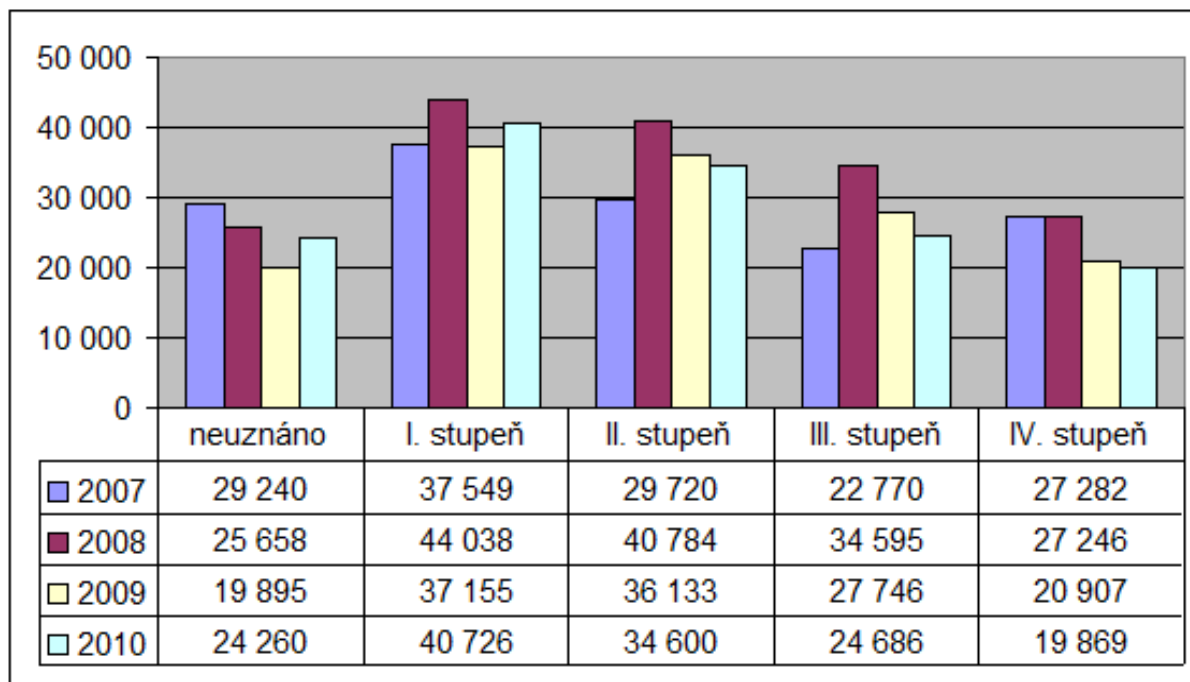


Dosavadní způsob zajištění posouzení dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu

Princip posuzování stupně závislosti spočívá v hodnocení funkčního dopadu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu na schopnost posuzované osoby zvládat zákonem stanovené úkony. Podle ustanovení § 9 odst. 1 a 2 ZSS, ve znění účinném do 31. 12. 2011, se hodnotila schopnost posuzované osoby zvládnout 18 úkonů péče o vlastní osobu a 18 úkonů soběstačnosti. Každý úkon obsahoval různý počet činností, jejichž výčet obsahovala ustanovení prováděcí vyhlášky. V rámci 36 úkonů bylo hodnoceno celkem 129 činností, z toho 71 činností u úkonů péče o vlastní osobu a 58 činností u úkonů soběstačnosti. Od novely ZSS provedené zákonem č. 366/2011 Sb. si její tvůrci slibovali posílení proklientských přístupů, zefektivnění fungování systému a individualizaci a zpřesnění posudkových výstupů. Systém posuzování zdravotního stavu, spočívající v hodnocení 36 úkonů a 129 činností byl zásadním způsobem zjednodušen. Stávajících 36 úkonů bylo transformováno do 10 základních životních potřeb, které zahrnovaly ucelené a věcně související oblasti každodenního života.

Údaje o výkonech lékařské posudkové služby v oblasti posuzování stupně závislosti v letech 2007 – 2010 – viz následující grafické vyjádření:

Statistika posuzování stupně závislosti v letech 2007 – 2010



4. 4. 5. 3. Vlastní právní úprava provedená zákonem č. 366/2011 Sb.

Vlastní právní úprava týkající se příspěvku na péči je obsažena v části druhé článku III v ustanoveních bodů 1 až 43 zákona č. 366/2011 Sb. Všechna ustanovení dotýkající se části druhé ZSS, věnovaná příspěvku na péči, nabyla účinnosti dnem 1. 1. 2012.

- Změna ustanovení § 3 písm. c) ZSS

Transformace 36 úkonů péče o vlastní osobu a soběstačnosti do 10 základních životních potřeb se odrazila ve změně definice pojmu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu. Tato definice se přiblížila definici dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu pro účely invalidity rozšířením časového určení existence nepříznivého zdravotního stavu z původního „má trvat déle než jeden rok“ na „trvá nebo má trvat déle než jeden rok“. Hlavní změna však spočívá na důrazu, který je kladen na omezení funkčních schopností posuzované osoby relevantních z hlediska zvládání nově zkonstruovaných základních životních potřeb. Důsledek dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu je nově určený omezením funkčních schopností posuzované osoby nutných pro zvládnutí základních životních potřeb namísto dosavadního omezení duševních, smyslových nebo fyzických schopností, majících vliv na péči o vlastní osobu a soběstačnost. Nová definice je nesporně výstižnější, než předešlá, a to zejména z hlediska hlavního posudkového kritéria, posuzování závislosti. Návrh se koncepčně opírá o Mezinárodní klasifikaci funkčních schopností, disability a zdraví (Světová zdravotnická organizace, 2001)¹¹⁴.

- Změna ustanovení § 5 odst. 1 [doplnění písm. e)] ZSS

Svěření agendy rozhodování o nepojistných dávkách sociální ochrany nově vytvořenému Úřadu práce České republiky vedlo k zařazení jeho krajských poboček a pobočky pro hlavní město Prahu mezi orgány státní správy v oblasti sociálních služeb. Pobočky Úřadu práce se staly příslušnými k rozhodování podle ZSS v prvním stupni, odvolacím orgánem bylo určeno MPSV. Tato zásadní změna působnosti k rozhodování ve věcech příspěvku na péči se odráží rovněž ve změnách všech dalších kompetenčních ustanovení obsažených v ZSS. Jedná se o ustanovení § 16 odst. 1 a 2, § 18, § 20 odst. 1, § 20 odst. 3, § 20 odst. 4, § 20 odst. 5, § 21 odst. 1 písm. d) a odst. 2 písm. a) a c), § 21 odst. 2 písm. b), § 21 odst. 4, § 21a odst. 1, § 21a odst. 2, § 22 odst. 3, § 22 odst. 5, § 23 odst. 5, § 25 odst. 1 a 2, § 25 odst. 4, § 25 odst. 5, § 26 větě první a druhé, § 26a odst. 1, § 26a odst. 3, § 29

¹¹⁴ *Mezinárodní klasifikace funkčních schopností, disability a zdraví, s. 134 a násl.* [online]. Praha: Grada Publishing, a.s., 2009, ISBN 978-80-247-1587-2 [cit. 19.3.2016]. Dostupné z http://www.mzcr.cz/obsah/mezinarodni-klasifikace-funkcni-schopnosti-disability-a-zdravi-mkf-1982_3.html.

odst. 1 úvodní části, § 29 odst. 2, § 29 odst. 5, § 29 odst. 6, § 30 odst. 1, § 30 odst. 2, § 30 odst. 3, § 30 odst. 5 až 7 a § 30 odst. 10.

- Změna ustanovení § 7 odst. 1 ZSS

Ustanovení definuje účel příspěvku a určuje, že náklady na příspěvek jsou hrazeny ze státního rozpočtu. V doplněné druhé větě je vyjádřeno, že příspěvkem se stát podílí na zajištění sociálních služeb nebo jiných forem pomoci podle ZSS při zvládání základních životních potřeb osob. Jedná se o důsledek nahrazení stávajících úkonů péče o vlastní osobu a úkonů soběstačnosti základními životními potřebami. Ze změny formulace účelu využití příspěvku vyplývá, že účelem jeho poskytnutí není plná kompenzace nákladů na zajištění pomoci při zvládání základních životních potřeb, nýbrž toliko částečné přispění k zajištění této pomoci.

- Změna ustanovení § 7 odst. 2 ZSS

Jednou z podmínek vzniku nároku na příspěvek na péči, upravených v daném ustanovení ZSS, je zajištění pomoci při zvládání základních životních potřeb zákonem stanovenou fyzickou nebo právnickou osobou. Fyzické osoby, které neposkytují pomoc poživatelům příspěvku podnikatelským způsobem, a tudíž nepotřebují registraci podle ustanovení § 78 a následujících ZSS, byly v dosavadním znění označeny pojmem „jiná fyzická osoba uvedená v § 83“. Tento okruh osob je nově označován výrazem „asistent sociální péče“, upraveným v ustanovení § 83 ZSS. Asistentem sociální péče se rozumí fyzická osoba starší 18 let věku, která je zdravotně způsobilá, přičemž za zdravotně způsobilou osobu k poskytování pomoci se nepovažuje osoba, která má sama nárok na příspěvek, ledaže lékařským posudkem ošetřujícího lékaře doloží, že je schopna tuto pomoc poskytovat¹¹⁵. Asistent sociální péče poskytuje závislé osobě pomoc na základě obligatorně uzavřené smlouvy o poskytování pomoci, jejímiž esenciálními náležitostmi jsou kromě označení smluvních stran, rovněž vymezení rozsahu pomoci, určení místa a času poskytování pomoci a výše úhrady za poskytnutou pomoc. Okruh osob zajišťujících pomoc se dále rozšiřuje o dětské domovy¹¹⁶. Stávající právní úprava neumožňovala dětem v dětských domovech přiznat nárok na příspěvek na péči. Jednalo se o diskriminaci těchto dětí oproti dětem závislým na pomoci v rodinné péči. K odlišnému přístupu k těmto okruhům osob nebyl důvod, jelikož ústavní výchova zajišťovaná dětskými domovy nahrazuje rodinnou péči, v níž by dítěti nárok na příspěvek na péči vznikl. Výše popsané změny ve vymezení osob

¹¹⁵ Ustanovení § 29 odst. 1 písm. e) ZSS.

¹¹⁶ Školské zařízení podle ustanovení zákona č. 109/2002 Sb., o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních a o preventivně výchovné péči ve školských zařízeních a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

poskytujících pomoc při zvládání základních životních potřeb se odráží rovněž ve změnách všech dalších kompetenčních ustanovení obsažených v ZSS. Jedná se o ustanovení § 16 odst. 1, § 21 odst. 2 písm. d), § 21a odst. 1, § 21a odst. 2, § 29 odst. 1 písm. b), § 29 odst. 1 písm. e) a § 29 odst. 6.

- Změna ustanovení § 8 až § 10

Transformace 18 úkonů péče o vlastní osobu a 18 úkonů soběstačnosti do deseti základních životních potřeb přinesla změnu také ve vymezení jednotlivých stupňů závislosti.

Uznání konkrétního stupně závislosti závisí na počtu základních životních potřeb, určeném ustanovením § 8 ZSS, které posuzovaná osoba není schopna zvládat. Tento počet je rozdílný u osob zletilých a osob ve věku do 18 let, stejně jako tomu bylo u úkonů péče o vlastní osobu a úkonů soběstačnosti:

- stupeň I (lehká závislost) – u zletilé osoby tři nebo čtyři základní životní potřeby, u osoby do 18 let věku tři základní životní potřeby,
- stupeň II (středně těžká závislost) – u zletilé osoby pět nebo šest základních životních potřeb, u osoby do 18 let věku čtyři nebo pět základních životních potřeb,
- stupeň III (těžká závislost) – u zletilé osoby sedm nebo osm základních životních potřeb, u osoby do 18 let šest nebo sedm základních životních potřeb,
- stupeň IV (úplná závislost) – u zletilé osoby alespoň devět základních životních potřeb, u osoby do 18 let věku alespoň osm základních životních potřeb.

Rozdíl mezi oběma věkovými kategoriemi je dále stanoven v definici obecné podmínky uznání závislosti, kterou je u osob zletilých nezbytnost každodenní pomoci, dohledu nebo péče, a u osob do 18 let věku nezbytnost každodenní mimořádné péče, poskytované posuzované osobě jinou fyzickou osobou. Akcentem na mimořádnost péče u osob do 18 let věku vyjadřuje zákonodárce snahu o diferenciaci mezi běžnou péčí o dítě s normálním biopsychosociálním vývojem a péčí o dítě handicapované ve smyslu funkčního postižení způsobujícího vyšší míru závislosti na jiné, dospělé osobě. Změna koncepce posuzování dětí do 18 let bohužel nešla tak daleko, aby znamenala opuštění principu posuzování dětí předškolního věku, tedy dětí ve věku do 6 let, u nichž se domnívám, že difference v míře potřeby péče mezi zdravým dítětem bez funkčního postižení a dítětem s funkčním postižením nedosahuje takového rozsahu, aby odůvodňovala poskytování speciální dávky sociální péče (viz výše).

Posuzování závislosti nadále zohledňuje schopnosti posuzované osoby nezbytné pro její samostatnou existenci, resp. míru zachování těchto schopností, a tomu úměrnou míru potřebnosti pomoci a dohledu při péči o vlastní osobu, domácnost a při zajišťování sociálních

aktivit. Úkony péče o vlastní osobu a úkony soběstačnosti, které spolu obsahově i z hlediska náročnosti jejich zvládnutí souvisejí, se agregují do skupin definovaných na vyšším stupni obecnosti.

Výčet základních životních potřeb obsahuje nově formulované ustanovení § 9 ZSS. Jedná se o následujících deset kumulovaných skupin činností - mobilita, orientace, komunikace, stravování, oblékání a obouvání, tělesná hygiena, výkon fyziologické potřeby, péče o zdraví, osobní aktivity a péče o domácnost, přičemž u osob do 18 let věku se fakticky posuzuje devět skupin činností, jelikož schopnost zvládat základní životní potřebu péče o domácnost se u nich nehodnotí.

Hodnocení schopnosti zvládat základní životní potřebu péče o zdraví, se cíleně vymezuje a individualizuje ve vztahu ke konkrétnímu zdravotnímu postižení posuzované osoby, resp. jejímu funkčnímu postižení a režimu stanovenému ošetřujícím lékařem.

Dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav posuzované osoby se hodnotí toliko z hlediska jeho funkčních důsledků, které ovlivňují schopnost zvládat konkrétní životní potřebu. Při hodnocení schopnosti zvládat základní životní potřeby se proto nezohledňuje pomoc, dohled nebo péče, která s funkčními důsledky dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu nesouvisí. Schopnost posuzované osoby zvládat základní životní potřebu se hodnotí nikoliv s ohledem na pomyslnou průměrnou schopnost stejně funkčně postižené osoby, ale s ohledem na její osobní situaci, prostředí, v němž životní potřeby realizuje, na její schopnost využívat podpůrné prostředky a kompenzační pomůcky apod. Schopností zvládnout základní životní potřebu je nutno rozumět zvládnutí na přijatelné úrovni, co do kvality, potřebného času a vynaložení úsilí, nikoliv nevyhovující, nedostatečné zvládnutí (dalo by se říci na hranici možností posuzované osoby), které by diskvalifikovalo posuzovanou osobu pro další činnosti (neúměrná doba či fyzická náročnost potřebná ke zvládnutí potřeby).

Specifika posuzování schopnosti zvládat základní životní potřeby u dětí ve věku do 18 let upravuje ustanovení § 10 ZSS. Rozsah, intenzita a náročnost péče, kterou vyžaduje dítě se zdravotním postižením, se u těchto posuzovaných osob srovnává s rozsahem, intenzitou a náročností péče, kterou vyžaduje zdravé dítě odpovídajícího věku. Zde se oproti ustanovení § 9 ZSS naopak počítá s jakýmsi průměrným standardním rozsahem péče, kterou je třeba věnovat zdravému dítěti konkrétního věku. Mimořádnou péčí je pak to, co tento nedefinovaný, avšak obecně předpokládaný průměrný standard přesahuje. Tato konstrukce směřuje do protisměru oproti úpravě v ustanovení § 9 ZSS, popsané v předchozím odstavci. Jedná se podle mého názoru o nekoncepční řešení, jehož hlavní riziko spočívá v nejednotnosti

posuzování, způsobené absencí definice právě onoho předpokládaného standardu běžné, tedy nikoliv mimořádné péče.

- Změna ustanovení § 11 odst. 2 ZSS

Výše příspěvku na péči u osob mladších 18 let ve stupni závislosti II se zvýšila z 5000 Kč na 6000 Kč měsíčně.

- Zařazení ustanovení § 11 odst. 3 a § 12 ZSS

Za účelem zlepšení situace dětí závislých na péči, nezajištěných dávkami pěstounské péče a důchodového pojištění a dětí, které nejsou v přímém zaopatření sociálního, či výchovného zařízení, bylo přistoupeno k cílenému zvýšení měsíční výše příspěvku u vybraných kategorií příjemců o 2000 Kč. Prvním okruhem příjemců navýšení příspěvku jsou nezaopatřené děti ve věku do 18 let, přičemž nezaopatřenost se posuzuje podle zákona o státní sociální podpoře¹¹⁷. Druhým okruhem příjemců jsou rodiče, pobírající příspěvek, kteří pečují o nezaopatřené dítě do 18 let věku. Z prvního okruhu příjemců byly novelizovaným ustanovením § 12 ZSS vyňaty osoby, kterým náleží příspěvky na úhradu potřeb dítěte ze systému dávek pěstounské péče podle zákona o státní sociální podpoře, dále osoby, kterým nenáleží příspěvek na úhradu potřeb dítěte ze systému dávek pěstounské péče, osoby požívající důchod z důchodového pojištění, který je stejný nebo vyšší než tento příspěvek a děti umístěné v zařízení pro péči o děti a mládež. Vynětí se vztahovalo pouze na ty příjemce z prvního i druhého okruhu, u nichž rozhodný příjem včetně osob s nimi společně posuzovaných byl nižší než dvojnásobek částky životního minima podle zákona o životním a existenčním minimu¹¹⁸. Rozhodné skutečnosti pro vznik nároku na zvýšení příspěvku, tj. přímé zaopatření v zařízení pro péči o děti nebo mládež¹¹⁹, příjem oprávněné osoby nebo společně posuzovaných osob¹²⁰ a okruh společně posuzovaných osob¹²¹, byly posuzovány podle příslušných ustanovení zákona o státní sociální podpoře. Rozhodným obdobím pro posuzování příjmů za účelem vzniku nároku na zvýšení, bylo období kalendářního čtvrtletí, předcházejícího kalendářnímu čtvrtletí, na které se nárok na výplatu zvýšení příspěvku prokazuje, popřípadě nárok na zvýšení příspěvku uplatňuje.

- Změna ustanovení § 18 ZSS

Ustanovení odstavce 3 přineslo zásadní pokus o změnu způsobu vyplácení příspěvku na péči prostřednictvím mediálně a politicky široce komentovaného a diskutovaného institutu

¹¹⁷ Ustanovení § 11 až 16 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů.

¹¹⁸ Zákon č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu, ve znění pozdějších předpisů.

¹¹⁹ Ustanovení § 7 odst. 4 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů.

¹²⁰ Ustanovení § 5 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů.

¹²¹ Ustanovení § 7 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů.

karty sociálních systémů, uzákoněného ustanovením části čtvrté, článku VII, bodu 4 zákona č. 366/2011 Sb., kterým bylo s účinností od 1. 1. 2012 vloženo do zákona č. 73/2011 Sb., o Úřadu práce České republiky a o změně některých zákonů, ustanovení § 4b. Rozbor dalšího vývoje existence tohoto institutu není tématem této práce. Proto se zde omezím na stručný komentář. Karta sociálních systémů měla sloužit k identifikaci osob pro účely informačních systémů o dávkách státní sociální podpory, sociálně-právní ochrany dětí, pomoci v hmotné nouzi, příspěvku na péči, dávkách pro osoby se zdravotním postižením a oblast státní politiky zaměstnanosti. Měla plnit funkce elektronicky čitelného identifikačního dokladu ve vztahu k Jednotnému informačnímu systému práce a sociálních věcí, průkazu osoby se zdravotním postižením podle zákona o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením a o změně souvisejících zákonů a funkci platební¹²².

U registrovaných poskytovatelů sociálních služeb se výše částky příspěvku na péči vyplacená jako úhrada za poskytnutou pomoc poskytovatelem stanovovala na základě vyúčtování. U poskytovatelů pomoci, kterými jsou osoby blízké, asistenti sociální péče, hospice, zdravotnická zařízení poskytující sociální služby a dětské domovy se vyúčtování nevyžadovalo.

Deklarovaným cílem změny způsobu výplaty příspěvku na péči bylo dosažení větší transparentnosti systému a účelnějšího využití dávky k zajištění potřebné pomoci osobě závislé na pomoci jiné fyzické osoby. Nová úprava nadále umožňovala výplatu příspěvku na péči v hotovosti, přičemž způsob výplaty mohl být měněn podle aktuálních potřeb klienta. U stávajících příjemců příspěvku na péči byl nový systém aplikován až po převzetí karty sociálních systémů. Příjemce příspěvku při převzetí karty určoval způsob další výplaty příspěvku.

- Změna ustanovení § 21 odst. 1 písm. c) ZSS

Ze zákona o ochraně osobních údajů¹²³ vyplývá, že příslušný správní orgán může i bez souhlasu žadatele o příspěvek, resp. příjemce této dávky, zpracovávat jeho osobní údaje rozhodné pro nárok na dávku a její výši a ověřovat jejich pravdivost. Právní úprava souhlasu těchto osob se zpracováním osobních údajů byla proto ze ZSS vypuštěna.

- Změna ustanovení § 21 (doplnění písm. e) ZSS

V souvislosti se zvýšením výše příspěvku upraveným v ustanovení § 12 ZSS byla příjemcům příspěvku stanovena nová povinnost písemně ohlásit příslušné krajské pobočce

¹²² Karta sociálních systémů (*sKarta*) [online]. Ministerstvo práce a sociálních věcí, 2011 [cit. 19.3.2016]. Dostupné z <http://socialnireforma.mpsv.cz/cs/3>.

¹²³ Ustanovení § 5 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Úřadu práce do konce kalendářního měsíce následujícího po uplynutí kalendářního čtvrtletí výši příjmu rozhodnou pro zvýšení příspěvku.

- Změna ustanovení § 21 odst. 4 ZSS
- Změna ustanovení § 21 (doplnění odst. 5) ZSS

Výplata příspěvku, k jejímuž sankčnímu zastavení došlo pro nesplnění některé z povinností příjemce příspěvku, se obnovuje od třetího kalendářního měsíce následujícího po kalendářním měsíci, ve kterém byla povinnost opět splněna. Před novelou docházelo k obnově výplaty v uvedených případech od kalendářního měsíce následujícího po kalendářním měsíci, ve kterém byla oznamovací povinnost splněna.

- Změna ustanovení § 22 odst. 3 ZSS

Doplnění příslušnosti krajské pobočky Úřadu práce k výběru přeplateků, u nichž rozhodla o povinnosti tyto přeplatky vrátit, odstraňuje drobnou mezeru v právní úpravě. Ustanovení před novelou obsahovalo pouze příslušnost dříve kompetentního obecního úřadu obce s rozšířenou působností rozhodnout o povinnosti přeplatek vrátit.

- Změna ustanovení § 22 odst. 6 ZSS

Změna tohoto ustanovení nemá věcné důsledky. Stanoví se zde, že vrácené přeplatky jsou příjmem státního rozpočtu a také způsob, jakým jsou do státního rozpočtu odváděny. Předchozí znění označovalo tyto prostředky jako vrácené a vymožené. Novelou se pouze vypouští slovo vymožené a jeho tvary, tj. nečiní se již rozdíl mezi vrácenými a vymoženými prostředky, jelikož oba termíny označují totéž.

- Změna ustanovení § 24 ZSS

Mezi náležitosti žádosti o příspěvek se pro účely zvýšení příspěvku na péči podle ustanovení § 12 ZSS doplňuje doklad o výši příjmu oprávněných osob a společně posuzovaných osob. Ustanovení se dále formulačně upravuje a zpřesňuje tím, že pojem „osoby blízké nebo jiné fyzické osoby“ se nahrazuje pojmem „fyzické osoby“ (týká se částí textu ustanovení o náležitostech žádosti, kterými jsou označení fyzické osoby a její souhlas s poskytováním péče) a způsob pomoci se nahrazuje vhodnějším termínem rozsah.

- Změna ustanovení § 25 odst. 4 ZSS

Spolu s uvedením základních životních potřeb, které osoba není schopna zvládat, musí stejnopis posudku vydaný okresní správou sociálního zabezpečení určený příslušné krajské pobočce Úřadu práce, obsahovat závěr, zda je posuzovaná osoba osobou úplně nebo prakticky hluchou nebo hluchoslepu, jestliže nezvládá základní životní potřeby v oblasti orientace. Tato skutečnost je součástí rozhodnutí o přiznání či zamítnutí příspěvku, které obdrží žadatel.

Změnu si vyžádalo zavedení nových průkazů pro osoby se zdravotním postižením, které byly doplněny o údaj o úplné nebo praktické hluchotě nebo hluchoslepotě, jelikož je jimi podmíněno přiznání benefitů podle zvláštních právních předpisů¹²⁴.

- Změna ustanovení § 26 (doplnění odst. 2) ZSS

Dalším důvodem pro zastavení řízení o příspěvku se stává úmrtí žadatele ještě před provedením sociálního šetření. Zjištění vyplývající z výsledků sociálního šetření jsou rozhodující pro posouzení schopnosti posuzované osoby zvládat samostatně základní životní potřeby a tato zjištění nelze ničím nahradit. Proto nelze po úmrtí žadatele pokračovat v řízení a dokončit jej s jeho právními nástupci (ustanovení § 16 ZSS).

- Změna ustanovení § 26a odst. 1 ZSS

Řízení se nevede ve stejných případech jako před novelou, mění se pouze odkaz na ustanovení § 18 odst. 6 ZSS, v němž je po novele upraven postup při změně místa trvalého nebo hlášeného pobytu účastníka řízení o příspěvku; před novelou byla tato problematika upravena v ustanovení § 18 odst. 4 ZSS.

- Zrušení ustanovení § 27 ZSS

Ze ZSS se vypouští ustanovení určující, že exekucním orgánem ve věcech upravených ZSS je obecní úřad obce s rozšířenou působností. Zmíněné ustanovení se ničím nenahrazuje, neboť bylo nadbytečné, jelikož exekucní orgán je určen příslušným ustanovením správního řádu¹²⁵.

- Změna ustanovení § 28 odst. 1 ZSS
- Změna ustanovení § 28 odst. 2 ZSS

Přechod kompetencí z obecního úřadu obce s rozšířenou působností na krajskou pobočku Úřadu práce v prvostupňovém řízení byl promítnut i do změny kompetence v odvolacím řízení, která přechází z krajského úřadu na MPSV.

- Změna ustanovení § 29 odst. 2 ZSS

Přechod kompetence k řízení ve věcech příspěvku na péči z obecních úřadů obcí s rozšířenou působností na krajské pobočky Úřadu práce se promítl taktéž do právní úpravy opravňující zaměstnance příslušného správního orgánu vstupovat do obydlí posuzovaných osob za účelem provedení sociálního šetření a kontroly využívání příspěvku. Precizuje se rovněž forma a způsob prokázání oprávnění ke vstupu do obydlí. Pověřený zaměstnanec se prokazuje služebním průkazem a jeho doložkou, tzv. zvláštním oprávněním, jehož náležitostí

¹²⁴ Vyhláška č. 359/2009 Sb., kterou se stanoví procentní míry poklesu pracovní schopnosti a náležitosti posudku o invaliditě a upravuje posuzování pracovní schopnosti pro účely invalidity (vyhláška o posuzování invalidity), kapitola VIII. přílohy k vyhlášce.

¹²⁵ Ustanovení § 103 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

je kromě označení účelu vydání, čísla služebního průkazu, jména a příjmení zaměstnance a identifikačních údajů vydávající krajské pobočky Úřadu práce nebo MPSV, i označení účelu jeho vydání.

- Změna ustanovení § 29 odst. 6 ZSS

Pro účely stanovení výše důchodu osob blízkých a asistentů sociální péče z důchodového pojištění se obsah písemného potvrzení prokazujícího dobu péče pro účely nároků těchto pečujících osob z jiných systémů sociální ochrany rozšiřuje o údaj o výši příspěvku na péči.

- Změna ustanovení § 29 odst. 7 ZSS

Stávající podoba ustanovení určující, že vzor zvláštního oprávnění zaměstnance obce a kraje stanoví prováděcí právní předpis, se zcela mění. Příjemci příspěvku na péči se ukládá povinnost prokázat využití dávky způsobem, k němuž je určena, tj. k zajištění pomoci. Ustanovení uvádí jako důkazní prostředky příjmový doklad o vyplacení příspěvku fyzickým nebo právnickým osobám, které poskytují pomoc při zvládání základních životních potřeb, uvedeným v žádosti o příspěvek nebo v oznámení o změně těchto údajů v žádosti, a dále pak využitím platební funkce karty sociálních systémů.

- Změna ustanovení § 30 odst. 1, 2, 3, 5 až 7 a 10 ZSS

Předmětem ustanovení je informační systém o příspěvku na péči, který je součástí Jednotného informačního systému práce a sociálních věcí, jehož správu zajišťuje MPSV. Pro rozhodování ve věcech příspěvku na péči bylo MPSV uloženo zajišťovat na vlastní náklady počítačový program a poskytovat jej bezplatně krajským pobočkám Úřadu práce. Jednotný informační systém byl právně zakotven rovněž zákonem č. 366/2011 Sb.¹²⁶ Informační systém o příspěvku na péči spravují krajské pobočky Úřadu práce a vedou v něm údaje nezbytné pro rozhodování podle ZSS v elektronické podobě způsobem umožňujícím dálkový přístup. Drobnou změnu doznal výčet údajů poskytovaných Ministerstvem vnitra a Policií České republiky MPSV a krajským pobočkám Úřadu práce z agendových informačních systémů evidence obyvatel a cizinců a z registru rodných čísel, kde se nadále počítá i se změnami rodného čísla. Prodlužuje se archivační doba pro uložení údajů z informačního systému o příspěvku na péči z 10 na 15 let, z důvodu zavedení jednotné archivační lhůty ve všech systémech nepojistných dávek v rámci Jednotného informačního systému.

¹²⁶ Zákon č. 366/2011 Sb., kterým se do zákona č. 73/2011 Sb., o Úřadu práce České republiky a o změně souvisejících zákonů, ustanovení části čtvrté, článku VII. bodu 4., kterým se doplňují ustanovení § 4a a § 4b.

4. 4. 6. Vyhláška č. 391/2011 Sb., kterou se mění vyhláška č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů¹²⁷

Vyhláška č. 391/2011 Sb. navazuje na realizaci první etapy sociální reformy v oblasti nepojistných sociálních systémů. Ve Sbírce zákonů byla vyhlášena dne 12. 12. 2011 v částce 136. Účinnosti nabyla stejně jako zákon č. 366/2011 Sb., na který věcně navazuje, dnem 1. 1. 2012. Vyhláška přinesla změny v posudkových kritériích stanovených pro hodnocení zdravotního stavu. Posudková kritéria byla zjednodušena v souvislosti s transformací 36 úkonů péče o vlastní osobu a úkonů soběstačnosti do systému 10 komplexních okruhů základních životních potřeb. Vyhláškou byl rozpracován a konkretizován nově konstruovaný institut mimořádné péče, který prohloubil diferenciaci mezi posuzováním závislosti na péči u osob do 18 let věku a u osob zletilých.

Ustanovením článku I došlo k principiální úpravě části první prováděcí vyhlášky, jednak zásadní změnou prvních dvou paragrafů, jednak vložení nových ustanovení § 2a až § 2c, která se odrazila již v samotné změně nadpisu ustanovení části první vyhlášky, nově znějícího – způsob hodnocení schopnosti zvládat životní potřeby.

Agregovaná oblast každodenního života posuzované osoby – základní životní potřeba – byla vymezena v příloze č. 1 prováděcí vyhlášky jejími součástmi, označenými jako aktivity. Explicitně bylo stanoveno, že hodnocení schopnosti osoby zvládat základní životní potřeby musí probíhat v přirozeném sociálním prostředí posuzované osoby, tedy zpravidla v domácím prostředí, a to vždy s ohledem na věk této osoby. Tyto postuláty nebyly zdůrazněny ve znění prováděcí vyhlášky účinném do 31. 12. 2011, což sice v praxi nebylo vnímáno jako absence právní úpravy, jelikož posuzování probíhalo v rámci těchto zásad, doplnění právní úpravy je však třeba označit za žádoucí. Otázku zohlednění věku posuzované osoby však považuji za nedopracovanou do všech důsledků. Diferenciace podle věku se jednoznačně soustřeďuje pouze na odlišení věkových kategorií do 18 let a starších. Věkové hledisko mělo být podle mého názoru od počátku posuzování pro účely příspěvku na péči zdůrazněno i v rámci těchto dvou základních věkových skupin. Není pochyb o tom, že posuzovaná osoba ve věku 20 let má všeobecně větší kapacitu zvládnout základní životní potřebu než posuzovaná osoba ve věku 80 let s naprosto totožným zdravotním postižením.

¹²⁷ Vyhláška ze dne 30. listopadu 2011, kterou se mění vyhláška č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů [online]. Sbírka zákonů České republiky, Ročník 2011, částka 136 [cit. 2.4.2016]. Dostupné z <https://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=391&r=2011>.

Praktický výkon sociálního šetření samozřejmě tuto absenci do značné míry intuitivně nahrazuje. Sociální pracovníci se však nemohou důsledně opřít o právní úpravu, která by jim při výše zmíněném diferencovaném posuzování podle věku posuzované osoby, poskytovala větší právní jistotu.

Ve vztahu k rozsahu a tíži poruchy funkčních schopností byla za hodnotící kritéria schopnosti posuzované osoby zvolena tělesná struktura a tělesné funkce duševní, mentální, smyslové, oběhové, dechové, hematologické, imunologické, endokrinologické, metabolické, zažívací, vylučovací, neuromuskuloskeletální, včetně hrubé a jemné motoriky, a funkce hlasu, řeči a kůže. Z hlediska maximální precizace právní úpravy z posudkově medicínského hlediska se jedná o krok správným směrem, snad s jedinou výhradou poněkud nešťastného slovního spojení „tělesné funkce duševní“, které ne zcela vyhovuje požadavku srozumitelnosti práva.

Přínosem je jistě i definice neschopnosti zvládnání základní životní potřeby, která rovněž nebyla v původním znění prováděcí vyhlášky vyjádřena a v praxi byla její absence pocíťována. Neschopností zvládnání základní životní potřeby se rozumí úplná nebo těžká porucha funkčních schopností, při níž ani při využití zachovaného potenciálu, kompenzačních pomůcek a zdravotnických prostředků, není posuzovaná osoba schopná zvládnout základní životní potřebu na přijatelné úrovni. Z výrazů úplná či těžká porucha a přijatelná úroveň jednoznačně vyplývá, že neschopností zvládnout základní životní potřebu není nemožnost jejího běžného zvládnání, natož optimálního, nýbrž skutečné nezvládnutí, přes vynaložení úsilí a nasazení prostředků nikoliv běžných. Z opačného pohledu vzato neschopností není zvládnutí základní životní potřeby za okolností, které je možno označit byť i za citelný diskomfort. Dalším imanentním znakem neschopnosti zvládat základní životní potřebu byl stanoven léčebný režim určený odborným lékařem poskytujícím specializované zdravotnické služby, který s sebou nese taková omezení zpravidla tělesného, ale i duševního, fungování, která sama o sobě brání posuzované osobě ve zvládnutí základní životní potřeby. Jinými slovy jedná se o kontraindikace, neboli zákazy zejména pohybových aktivit, vydané ošetřujícím lékařem.

Dalšími posudkově medicínskými skutečnostmi rozhodnými pro posouzení schopnosti zvládat základní životní potřeby byly stanoveny schopnost pravidelného zvládnání těchto potřeb, schopnost rozpoznání, provedení a kontroly správnosti jejich zvládnutí, trvalost funkčních omezení, dopady rehabilitace na funkční dopady a adaptace na zdravotní postižení. Tvůrci novely prováděcí vyhlášky se ve snaze o maximální preciznost formulací opět podle mého názoru mírně provinili proti požadavku srozumitelnosti právní úpravy a nevyhnuli se

tautologii, zejména v části „zda je fyzická osoba schopna rozpoznat, provést a zkontrolovat správnost zvládnutí základní životní potřeby“. Nicméně se podařilo v ustanovení vyhlášky zdůraznit význam trvalosti a ustálenosti posuzovaného funkčního omezení ve vazbě na dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav.

U řady zdravotních postižení dochází ke kolísání zdravotního stavu. Novela vyhlášky myslela i na tyto případy, u nichž stanovila alespoň přibližně délku období (zpravidla 1 rok), za které se vyhodnocují výsledky funkčních vyšetření a sociálních šetření, za účelem zjištění převažujícího rozsahu funkční schopnosti, podle něhož se poté stanoví stupeň závislosti.

Každá základní životní potřeba je, jak již bylo uvedeno, vymezena výčtem dílčích aktivit. Při praktickém posuzování stupně závislosti, a tudíž i v právní úpravě, je třeba se zabývat situací, kdy posuzovaná osoba část jednotlivých aktivit zvládá a část nikoliv. Autoři vyhlášky zvolili variantu „všechno nebo nic“, tj. pokud posuzovaná osoba nezvládne alespoň jednu z aktivit (lhostejno jakou), je posuzována jako neschopná zvládat (celou) základní životní potřebu. Jsem si vědom toho, že by bylo velmi obtížné stanovit nějaké detailnější kritérium, kvorum aktivit, při jejichž zvládnutí se základní životní potřeba považuje za zvládnutou, resp. nezvládnutou. Na druhé straně podobný princip hodnocení je ve vyhlášce použit (viz kolísavý dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav) a varianta „všechno nebo nic“ se jeví jako příliš paušální.

V nově vloženém ustanovení § 2b je reagováno na skutečnost, která je výše zmiňována i v této práci, že i u zdravých, tj. funkčně nepostížených, dětí do 18 let věku (zejména pak těch nejmenších) je jejich přirozeně nižší stupeň biopsychosociálního vývoje příčinou nezvládání některých aktivit, potažmo základních životních potřeb. Taková aktivita se z posudkového hodnocení vylučuje, vyjma situací, kdy posuzované dítě vyžaduje při zvládání hodnocené aktivity mimořádnou péči. Význam zde nastíněného přístupu roste s věkem dítěte, u nejmenších dětí se podle mého názoru prakticky stírá.

Nad rámec nezbytného byl právně vyjádřen v podstatě samozřejmý fakt, že při hodnocení základních životních potřeb pro účely stanovení stupně závislosti se sčítají základní životní potřeby, u nichž bylo zjištěno, že je osoba z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu není schopna zvládat.

V příloze č. 1 k prováděcí vyhlášce bylo 36 úkonů péče o vlastní osobu a úkonů soběstačnosti nahrazeno deseti základními životními potřebami. Jedná se o okruhy činností vyjadřující schopnost posuzované osoby zajistit si vlastními silami základní životní potřeby, tj. základní pohybové aktivity, komunikaci s okolím, přípravu jídla a stravování, základní hygienu a činnosti související s dodržováním léčebného režimu a běžné fungování

domácnosti, a to na úrovni přijatelného a důstojného životního standardu. Deset základních životních potřeb se dále člení na 43 dílčích aktivit, uvedených v závorkách, které jsou co do počtu diferencovány od dvou (u základní životní potřeby péče o zdraví) do osmi (u základní životní potřeby péče o domácnost)

- mobilita (vstávání a usedání, stoj, zaujímání poloh, pohyb chůzí krok za krokem, popřípadě i s přerušováním zastávkami, v dosahu alespoň 200 m, a to i po nerovném povrchu, chůze po schodech v rozsahu jednoho patra, směrem nahoru i dolů, používání dopravních prostředků včetně bariérových),

- orientace (poznávání a rozeznávání zrakem a sluchem, přiměřené duševní kompetence, orientace časem, místem a osobou, orientace v obvyklém prostředí a situacích a přiměřené reakce na tyto situace),

- komunikace (dorozumění se a porozumění, a to mluvenou srozumitelnou řečí a psanou zprávou, porozumění všeobecně používaným základním obrazovým symbolům nebo zvukovým signálům, používání běžných komunikačních prostředků),

- stravování (výběr hotového nápoje a potraviny ke konzumaci, nalití nápoje, naporcování a naservírování, najezení se a napití se, dodržování stanoveného dietního režimu),

- oblékání a obouvání (výběr oblečení a obutí přiměřeného okolnostem, oblékání se a obouvání se, svlékání se a zouvání se, manipulace s oblečením v souvislosti s denním režimem),

- tělesná hygiena (používání hygienických zařízení, mytí se a osušování si jednotlivých částí těla, provádění celkové hygieny, česání se, provádění ústní hygieny, holení),

- výkon fyziologické potřeby (používání WC, vyprázdnění, provedení očisty, používání hygienických pomůcek),

- péče o zdraví (dodržování stanoveného léčebného režimu, provádění stanovených léčebných a ošetřovatelských opatření a používání k tomu potřebných léků a pomůcek),

- osobní aktivity (vstupování do vztahů s jinými osobami, stanovení a dodržování denního programu, vykonávání aktivit obvyklých věku a prostředí jako např. vzdělávání, zaměstnání, volnočasové aktivity, vyřizování svých záležitostí),

- péče o domácnost (nakládání s penězi v rámci osobních příjmů a domácnosti, manipulace s předměty denní potřeby, obstarávání běžného nákupu, ovládání běžných domácích spotřebičů, uvaření teplého jídla a nápoje, vykonávání běžných domácích prací, obsluha topení, udržování pořádku).

Nové vymezení posudkových kritérií splnilo jeden ze svých cílů v tom smyslu, že zjednodušilo provádění sociálního šetření. Oproti vymezení úkonů péče o vlastní osobu a úkonů soběstačnosti již právní úprava nezabíhá do takových detailů, jakými byly části úkonů rozdělení stravy na menší kousky za používání alespoň lžice, přenesení stravy k ústům alespoň lžící, zaujetí vhodné polohy při výkonu fyziologické potřeby, komunikace prostřednictvím gest a zvuků, zaplacení nákupu nebo třeba sestavení plánu jídla. Systém posuzovaných skutečností sestávající z 36 veličin a 130 jejich součástí sice po dobu pěti let vcelku spolehlivě fungoval, v závěru tohoto období se však ukázal být nedostatečně pružným a příliš složitým, aby mohl být základem řešení problémů, které se nahromadily zejména v oblasti posuzování zdravotního stavu a provádění sociálního šetření. Otázka přetíženosti posudkových lékařů a sociálních pracovníků byla stále se opakujícím diskuzním tématem. Z toho důvodu byly předmětem úvah jak zlepšit fungování celého systému poskytování příspěvku na péči především možnosti zrychlení a zefektivnění procesu posuzování. Praxe sama předběhla teorii, myšleno právní úpravu, v tom, že konflikt mezi produktivitou a kvalitou vyřešila tím, že posuzovanou osobu hodnotila z hlediska skupin úkonů a jejich částí, čímž prokázala zbytečnost příliš segmentovaného systému posuzovaných skutečností. Dostát doslovnému znění prováděcí vyhlášky bylo pro pracovníky příslušných správních orgánů obtížné i z toho důvodu, že některé úkony byly duplicitní nebo se vzájemně překrývaly. U úkonů péče o vlastní osobu se jednalo o přípravu stravy, podávání a porcování stravy a přijímání stravy, dodržování pitného režimu. V rámci těchto úkonů je prakticky nemožné a hlavně zbytečné odlišit od sebe dílčí úkony vybalení potravin, schopnost dát stravu na talíř nebo misku a jejich přenesení, spolehlivé a bezpečné přenesení nápoje, lahve, šálku nebo jiné nádoby nebo přenesení nápoje k ústům apod. Dalším příkladem je skupina úkonů na téma osobní hygiena, kam patří mytí těla, koupání nebo sprchování a péče o ústa, vlasy, nehty, holení, v jejichž rámci se vzájemně překrývají dílčí úkony umytí rukou, obličeje, utírání se, provedení celkové hygieny, včetně vlasů, česání vlasů. Podobnými příklady jsou z oblasti úkonů soběstačnosti uspořádání času, plánování života a zapojení se do sociálních aktivit odpovídajících věku, kde se prolínají dílčí aktivity plánování a uspořádání osobních aktivit během dne a během týdne, aktivity podle zájmů a místních možností, zejména hry, sport, kultura, rekreace a vstupování do vztahů a udržování vztahů s jinými osobami podle potřeb a zájmů. Úkonů soběstačnosti se týkají i závěrečné příklady, na kterých chci prezentovat zbytečnou diferenciaci činností, které jsou zjevně jedním úkonem, resp. dílčím úkonem, a přesto byly rozčleněny. Došlo tak vlastně k nerespektování jednoho z nejznámějších argumentů právní logiky argumentum a maiori ad minus. Dokáže-li

posuzovaná osoba zvládnout dílčí úkon vlastní příprava jednoduchého teplého jídla s malým počtem surovin a přísad, na jehož úpravu jsou potřebné jednoduché postupy za použití spotřebiče, dokáže jistě zvládnout tím spíše i dílčí úkon dávkování surovin a přísad. Je-li někdo schopen ovládnutí manipulace s kohouty a vypínači, musí být nepochybně i schopen rozlišení kohoutů a vypínačů.

4. 5. Legislativní změny právní úpravy příspěvku na péči provedené s účinností od roku 2012

4. 5. 1. Zákon č. 375/2011 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o zdravotních službách, zákona o specifických zdravotních službách a zákona o zdravotnické záchranné službě, ve znění pozdějších předpisů¹²⁸

Doprovodný zákon k novelám zdravotnických zákonů byl vyhlášen ve Sbírce zákonů dne 8. 12. 2011. Změny dotýkající se právní úpravy ZSS jsou obsaženy v části devadesáté páté v ustanovení článku XCV, bodů 2 až 9, která nabyla účinnosti po téměř čtyřměsíční legisvakační lhůtě dne 1. 4. 2012. Za účelem zajištění vzájemné návaznosti sjednocení terminologie se do právní úpravy příspěvku na péči obsažené v ZSS přenášejí pojmy z oblasti poskytování zdravotních služeb. Pojem zdravotní péče byl nahrazen pojmem zdravotní služby, s čímž souvisí i nahrazení různých nesystematicky používaných označení pro zdravotnická zařízení jednotným pojmem poskytovatel zdravotních služeb.

4. 5. 2. Zákon č. 384/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů¹²⁹.

Tímto zákonem, který nabyl účinnosti dne 16. 11. 2012, se do ZSS vrací ustanovení § 26 ve znění přijatém v rámci sociální reformy. Jedná se o legislativně technickou úpravu,

¹²⁸ *Vládní návrh na vydání zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o zdravotních službách, zákona o specifických zdravotních službách a zákona o zdravotnické záchranné službě, tisk 408, důvodová zpráva, zvláštní část, s. 72, 73 [online]. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna 2011, VI. volební období [cit. 6.4.2016]. Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=408&CT1=0>.*

¹²⁹ *Vládní návrh na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, tisk 724, důvodová zpráva, s. 5, 6 [online]. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna 2012, VI. volební období [cit. 2.4.2016]. Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=724&CT1=0>.*

kteřá odstraňuje nedopatření vzniklé při schválení zákona č. 375/2011 Sb., který nabyt účinnosti 1. dubna 2012, jímž bylo přijato nové znění ustanovení § 26 ZSS. Měly jím být provedeny toliko formulační úpravy vyplývající z provedení zdravotnické reformy, avšak v rozporu se sociální reformou byla ponechána kompetence k přerušení řízení o příspěvku na péči obecního úřadu obce s rozšířenou působností a byl vypuštěn odstavec druhý o tom, že krajská pobočka Úřadu práce zastaví řízení o příspěvku, jestliže žadatel o příspěvek zemřel před provedením sociálního šetření. Zákonem č. 384/2012 Sb. bylo tedy po sedmi měsících a 16 dnech opět uzákoněno, že krajská pobočka Úřadu práce přeruší řízení o příspěvku na dobu, po kterou okresní správa sociálního zabezpečení posuzuje stupeň závislosti, nebo po kterou je příjemci příspěvku poskytována zdravotní péče v průběhu hospitalizace, pokud nebylo do dne přijetí osoby k hospitalizaci provedeno sociální šetření. Rovněž tak byl do ustanovení § 26 ZSS navrácen odst. 2 a s ním i kompetence krajské pobočky ÚP k zastavení řízení o příspěvku, jestliže žadatel o příspěvek zemřel před provedením sociálního šetření.

4. 5. 3. Zákon č. 331/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 329/2011 Sb., o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením a o změně souvisejících zákonů, ve znění zákona č. 141/2012 Sb., zákon č. 73/2011 Sb., o Úřadu práce České republiky a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů¹³⁰

Právní úprava korigující nepříznivé důsledky zákona č. 366/2011 Sb. na rodiny se zdravotně postiženými dětmi byla ve Sbírce zákonů zveřejněna dne 12. 10. 2012 v částce 122. Novela ZSS je obsažena v části čtvrté, článku VI., bodech 1. až 4., a vztahuje se výhradně ke změnám zvýšení příspěvku ve smyslu ustanovení § 12 ZSS. Základním principem novely je z hlediska příspěvku na péči návrat k souběhu rodičovského příspěvku a příspěvku na péči za stejných podmínek jako tomu bylo před nabytím účinnosti zákona č. 366/2011 Sb.

- Změna ustanovení § 12 (doplnění odst. 2 a 3) ZSS

¹³⁰ Poslanecký návrh na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 366/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, tisk 724, důvodová zpráva, obecná část, s. 3, 4, zvláštní část, s. 5 [online]. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna 2012, VI. volební období [cit. 23.4.2016]. Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=81302>.

Nově bylo stanoveno, že dětem ve věku od 4 do 7 let, které jsou poživateli příspěvku na péči ve stupních III a IV rovněž náleží zvýšení příspěvku o 2000 Kč měsíčně. Benefit nenáleží příjemcům v uvedené věkové kategorii, kterým náleží příspěvky na úhradu potřeb dítěte ze systému dávek pěstounské péče podle zákona o státní sociální podpoře, dále těm, kterým nenáleží příspěvek na úhradu potřeb dítěte ze systému dávek pěstounské péče proto, že požívají důchod z důchodového pojištění, který je stejný nebo vyšší než tento příspěvek a těm, kteří jsou umístěni v zařízení pro péči o děti a mládež.

Dosavadní odstavce 2 až 4 se označují jako odstavce 4 až 6.

- Změna ustanovení § 12 odst. 5 věty druhé ZSS

Ustanovení určující, že pro účely nároku na zvýšení příspěvku se příjmem oprávněné osoby nebo společně posuzovaných osob rozumí příjmy podle § 5 zákona o státní sociální podpoře, se však na tuto novou skupinu příjemců, tj. děti od 4 do 7 let s příspěvkem na péči ve stupních III a IV, nevztahuje.

- Změna ustanovení § 21 odst. 2 písm. e) a § 24 písm. c) ZSS

Stejně tak se na, v předcházejících ustanoveních, definovanou skupinu příjemců příspěvku nevztahuje ohlašovací povinnost vůči příslušné krajské pobočce Úřadu práce týkající se výše příjmu rozhodné pro zvýšení příspěvku podle ustanovení § 12 odst. 1 ZSS¹³¹, ani povinnost připojit k žádosti o příspěvek doklad o výši příjmu žadatele o příspěvek společně posuzovaných osob v rozhodném období v případech, kdy má být podle § 12 odst. 1 ZSS příspěvek zvýšen.

- Změna ustanovení § 22 (doplnění odst. 3) ZSS

V nově zařazeném ustanovení se odráží možnost změny důvodu vzniku nebo trvání nároku na příspěvek. Preplatek na vyplacených částkách zvýšení příspěvku podle ustanovení § 12 odst. 2 ZSS nevzniká za kalendářní měsíce, za které nárok na toto zvýšení příspěvku zanikl, pokud příjemce příspěvku prokáže, že za tyto kalendářní měsíce vznikl témuž dítěti nárok na zvýšení příspěvku podle § 12 odst. 1 písm. a) ZSS¹³², nebo naopak.

¹³¹ Nezaopatřené děti ve věku do 18 let podle zákona o státní sociální podpoře vyjma příjemců, kterým náleží příspěvky na úhradu potřeb dítěte ze systému dávek pěstounské péče, příjemců, kterým nenáleží příspěvek na úhradu potřeb dítěte ze systému dávek pěstounské péče proto, že požívají důchod z důchodového pojištění, který je stejný nebo vyšší než tento příspěvek a dětí umístěných v zařízení pro péči o děti a mládež, rodiče, pobírající příspěvek, kteří pečují o nezaopatřené dítě do 18 let věku za předpokladu, že jejich rozhodný příjem včetně osob s nimi společně posuzovaných byl nižší než dvojnásobek částky životního minima podle zákona o životním a existenčním minimu.

¹³² Vyjma rodičů, pobírajících příspěvek, kteří pečují o nezaopatřené dítě do 18 let věku.

4. 5. 4. Zákon č. 306/2013 Sb., o zrušení karty sociálních systémů¹³³

Zákon č. 306/2013 Sb. byl ve Sbírce zákonů zveřejněn dne 2. 10. 2013 v částce 117 a účinnosti nabyl dne 1. 11. 2013. V zákoně o sociálních službách se v souvislosti se zrušením karty sociálních systémů obnovují způsoby výplaty příspěvku na péči podle úpravy účinné do 31. prosince 2011, což se promítá i do ustanovení o kontrole využívání příspěvku.

4. 5. 5. Zákon č. 313/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony¹³⁴

Zákon č. 313/2013 Sb. nabyl účinnosti dne 1. 1. 2014, poté co byl vyhlášen ve Sbírce zákonů dne 4. 10. 2013 v částce 118. Novelou ZSS, provedenou zákonem č. 313/2013 Sb. byly do příslušných ustanovení ZSS promítnuty aktuální požadavky praxe. Novela ZSS se netýkala věcných změn systému sociálních služeb a jejím předmětem byly zejména dílčí úpravy stávajících ustanovení ZSS, které odstranily nesoulad mezi základní legislativní normou upravující oblast poskytování sociálních služeb a potřebami praxe při jejich poskytování.

Okruh oprávněných osob byl vymezen zvlášť pro účely příspěvku na péči a zvlášť pro účely sociálních služeb, jelikož příspěvek na péči je dávkou, která spadá do věcné působnosti koordinačních nařízení [Nařízení EP a Rady (ES) č. 883/2004 o koordinaci sociálního zabezpečení, nařízení EP a Rady (ES) č. 987/2009, kterým se stanoví prováděcí pravidla k Nařízení č. 883/2004], zatímco sociální služby do věcné působnosti koordinačních nařízení nespadají.

U nároku na příspěvek na péči, byla na rozdíl od poskytování sociálních služeb, doplněna podmínka bydliště na území ČR, čímž došlo ke sjednocení právní úpravy podmínek nároku na příspěvek na péči s ostatními nepojistnými dávkovými systémy (státní sociální podpora, pomoc v hmotné nouzi, dávky pro osoby se zdravotním postižením).

¹³³ *Senátní návrh na vydání zákona, kterým se zrušuje karta sociálních systémů, tisk 913, důvodová zpráva, s. 3 [online]. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna 2013, VI. volební období [cit. 23.4.2016]. Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=913&CT1=0#prilohy>.*

¹³⁴ *Vládní návrh na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, tisk 1058, důvodová zpráva, s. 2 – 4 [online]. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna 2013, VI. volební období [cit. 3.5.2016]. Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=1058&CT1=0>.*

Zákonem č. 313/2013 Sb. byl do ZSS zaveden princip teritoriality, tím že institut bydliště se stal jednou z podmínek nároku na příspěvek, a to z důvodu poskytování dávky těm osobám, které mají určitou jasně danou vazbu ke státu, který tuto dávku poskytuje. Dalším důvodem zavedení institutu bydliště je zabránění neoprávněným výplatám příspěvku na péči do ciziny, a rovněž dalšímu poskytování dávky bez možnosti kontroly jejího zákonného využití.

4. 5. 6. Zákon č. 254/2014 Sb., kterým se mění zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 73/2011 Sb., o Úřadu práce České republiky a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů¹³⁵

Zákon č. 254/2014 Sb. byl ve Sbírce zákonů vyhlášen dne 19. 11. 2014 v částce 107 a po šestitýdenní legisvakační lhůtě vstoupil v účinnost dne 1. 1. 2015. Okruh oprávněných osob, kterým za stanovených podmínek vzniká nárok na příspěvek na péči, byl s účinností od 1. 1. 2015 doplněn o osoby zaměstnané, samostatně výdělečně činné, osoby ponechávající si takové postavení a jejich rodinné příslušníky, mající právo na rovné zacházení podle předpisu Evropské unie, čímž bylo dosaženo slučitelnosti ZSS s právem Evropské unie, konkrétně s ustanovením článku 7 a článku 24 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států.

¹³⁵ *Vládní návrh na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, tisk 257, důvodová zpráva, s. 30* [online]. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna 2014, VII. volební období [cit. 6.5.2016]. Dostupné <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=1058&CT1=0>.

4. 5. 7. Zákon č. 189/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění zákona č. 87/2015 Sb., a zákon č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách), ve znění pozdějších předpisů¹³⁶

Poslední novelizace ZSS, o které je pojednáváno k datu uzavření této práce, tj. k datu 31. 8. 2016, byla ve Sbírce zákonů vyhlášena dne 17. 6. 2016 v částce 72 a v účinnost vstoupila dne 1. 8. 2016.

- Změna ustanovení § 11 odst. 1 a 2 ZSS

Výše příspěvku na péči byla s účinností od 1. 8. 2016 zvýšena v obou věkových kategoriích. U osob do 18 let věku ve stupni I z 3000 Kč na 3300 Kč měsíčně, ve stupni II z 6000 Kč na 6600 Kč měsíčně, ve stupni III z 9000 Kč na 9900 Kč měsíčně a ve stupni IV z 12 000 Kč na 13 200 Kč. U osob starších 18 let došlo ke zvýšení ve stupni I z 800 Kč na 880 Kč měsíčně, ve stupni II ze 4000 Kč na 4400 Kč měsíčně, ve stupni III z 8000 Kč na 8800 Kč měsíčně a ve stupni IV z 12 000 Kč na 13 200 Kč měsíčně. Výše příspěvku na péči od svého zavedení v roce 2007 ztratila svou reálnou hodnotu, proto bylo na základě provedených analýz přistoupeno ke zvýšení částek příspěvku na péči ve všech stupních závislosti o 10 %.

- Změna ustanovení § 13 odst. 2 ZSS

Změna spočívá v tom, že osobě, u které bylo provedeno sociální šetření v průběhu hospitalizace, může být příspěvek na péči přiznán nejdříve ode dne, kdy příslušné krajské pobočce ÚP bylo doručeno oznámení a potvrzení, že je mu poskytována u jednoho nebo postupně u více poskytovatelů zdravotních služeb následná nebo dlouhodobá lůžková péče pro tutéž nemoc nebo úraz trvající nepřetržitě déle než 60 dnů. V běžných situacích se podmínky nároku na dávku zkoumají ke dni podání žádosti. Tato úprava je nezbytná proto, aby žadatelé o příspěvek na péči v této situaci nebyli poškozováni, aby jejich zdravotní stav byl hodnocen v době jeho stabilizace, byl spolehlivě konstatován dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav a stupeň závislosti. Vzhledem k tomu, že návrh upravuje zvláštní postup v situaci hospitalizace delší než 60 dní, je třeba tomu přizpůsobit i vznik nároku, tj. dobu, za kterou se zkoumá splnění podmínek nároku na dávku a její výplatu.

¹³⁶ *Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění zákona č. 87/2015 Sb., tisk 689, důvodová zpráva, s. 36 a násl. [online]. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna 2016, VII. volební období [cit. 7.5.2016]. Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=689&CT1=0>.*

- Změna ustanovení § 21 odst. 1 [doplnění písm. e) a f)] ZSS

Žadatelé o příspěvek a oprávněné osobě, jejichž zdravotní stav je třeba posoudit pro stanovení stupně závislosti, byly stanoveny dvě nové povinnosti týkající se ohlašování skutečností rozhodných pro nárok na příspěvek příslušné krajské pobočky ÚP. Jedná se o poskytování následné nebo dlouhodobé lůžkové péče pro tutéž nemoc nebo úraz trvající nepřetržitě déle než 60 dnů u jednoho nebo postupně u více poskytovatelů zdravotních služeb, a propuštění ze zdravotnického zařízení lůžkové péče v uvedených případech. Ke splnění ohlašovací povinnosti byla stanovena pětidenní lhůta a písemná forma.

- Změna ustanovení § 25 odst. 1 (doplnění věty druhé) ZSS

Kompetence příslušné krajské pobočky ÚP, byla doplněna o provádění sociálního šetření v průběhu hospitalizace osoby ve zdravotnickém zařízení lůžkové péče, jestliže je této osobě poskytována u jednoho nebo postupně u více poskytovatelů zdravotních služeb následná nebo dlouhodobá lůžková péče pro tutéž nemoc nebo úraz trvající nepřetržitě déle než 60 dnů, pokud tato skutečnost byla oznámena nebo doložena podle ustanovení § 21 odst. 1 písm. e). Přijatá úprava zrychlí řízení o příspěvku na péči. 60denní (2měsíční) hospitalizace je významnou skutečností z hlediska sociálního šetření i stabilizace zdravotního stavu. Podmínka 60denní hospitalizace může být naplněna poskytováním následné nebo dlouhodobé lůžkové péče u více poskytovatelů zdravotních služeb, musí jít však o nepřetržitě poskytování lůžkové péče z důvodu těžké zdravotní příčiny. Po uplynutí této lhůty lze mít za to, že žadatel zahrnul zdravotní postižení a disabilitu do konceptu svého života a sociální šetření může zmapovat nepříznivou zdravotně sociální situaci a její dopady na schopnost samostatného života v přirozeném sociálním prostředí. Realizací uvedeného postupu se docílí, že osoba, která se z důvodů velmi závažného postižení (např. spinálního traumatu, polytraumatu, úrazů se ztrátovým poraněním končetin, poškozením mozku s ochrnutím) stane na poměrně dlouhou dobu (zpravidla 5, ale i více měsíců) pacientem vyžadujícím doléčení formou následné nebo dlouhodobé lůžkové péče včetně rehabilitační péče, bude mít po propuštění dříve než nyní k dispozici příspěvek na péči, který jí pomůže hradit sociální služby nebo pomoc, péči nebo dohled jiné fyzické osoby¹³⁷.

- Změna ustanovení § 26 odst. 1 [doplnění písm. b)] ZSS

Vzhledem k tomu, že se umožňuje provádět sociální šetření, je-li osobě poskytována v průběhu hospitalizace u jednoho nebo postupně u více poskytovatelů zdravotních služeb

¹³⁷ *Pozměňovací návrh poslance MUDr. Víta Kaňkovského ke sněmovnímu tisku 689, důvodová zpráva, s. 4 a 5* [online]. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna 2016, VII. volební období [cit. 12.5.2016]. Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/ppn.sqw?id=6207>.

následná nebo dlouhodobá lůžková péče pro tutéž nemoc nebo úraz trvající nepřetržitě déle než 60 dnů, a tato skutečnost byla oznámena a doložena podle § 21 odst. 1 písm. e), odpadá důvod pro přerušení řízení.

K datu uzavření rigorózní práce, tj. k datu 31. 8. 2016, nebyly v legislativním procesu žádné legislativní návrhy na změny právní úpravy příspěvku na péči¹³⁸.

¹³⁸ Legislativní návrhy na změny právní úpravy příspěvku na péči. *Rozhovor s JUDr. Evou Rážovou*, vedoucí oddělení sociální legislativy MPSV. Praha 1. 8. 2016.

5. Porovnání právní úpravy příspěvku na péči s právní úpravou dávek sociální péče podmíněných závislostí na péči jiné osoby ve Slovenské republice

5. 1. Právní úprava příspěvku na opatrování ve Slovenské republice

V další části této práce se chci pokusit o srovnání právní úpravy dávkového zabezpečení osob závislých na péči jiné osoby, osob bezmocných, imobilních či jinak podobně definovaných, v zahraničí. Z důvodu společného historického a právního vývoje a značné kulturní a sociální blízkosti, jsem zvolil porovnání českého systému zabezpečení těchto osob se systémem uplatňovaným ve Slovenské republice.

Dávkou sociální péče srovnatelnou s příspěvkem na péči je ve Slovenské republice příspěvek na opatrování (*príspevok na opatrovanie*). Tato dávka je upravena v zákoně č. 447/2008 Z. z., o peněžitých příspěvcích na kompenzaci těžkého zdravotního postižení a o změně a doplnění některých zákonů¹³⁹, který nabyl účinnosti dnem 1. 1. 2009.

Spolu s příspěvkem na opatrování upravuje zákon č. 447/2008 Z. z. další peněžní příspěvky na kompenzaci zdravotního postižení, kterými jsou příspěvek na osobní asistenci, příspěvek na nákup pomůcky, příspěvek na výcvik v používání pomůcky, příspěvek na úpravu pomůcky, příspěvek na opravu pomůcky, příspěvek na nákup zdvihacího zařízení, příspěvek na nákup osobního motorového vozidla, příspěvek na úpravu osobního motorového vozidla, příspěvek na dopravu, příspěvek na úpravu bytu, příspěvek na úpravu rodinného domu, příspěvek na úpravu garáže a příspěvek na kompenzaci zvýšených výdajů.

Opatrování je definováno jako pomoc fyzické osobě s těžkým zdravotním postižením, která je odkázána na pomoc jiné fyzické osoby při činnostech stanovených v příloze č. 3 zákona č. 448/2008 Z. z., o sociálních službách a o změně a doplnění zákona č. 455/1991 Sb. o živnostenském podnikání (živnostenský zákon) ve znění pozdějších předpisů¹⁴⁰. Účelem opatrování je zajistit pomoc fyzické osobě s těžkým zdravotním postižením při zvládání úkonů sebeobsluhy, péče o domácnost a sociálních aktivitách, tak aby mohla žít ve svém

¹³⁹ *Vládny návrh zákona o peňažných príspevkoch na kompenzáciu ťažkého zdravotného postihnutia a o zmene a doplnení niektorých zákonov, tisk 733* [online]. Národná rada Slovenskej republiky 2008, IV. volebné obdobie [cit. 15.5.2016]. Dostupné z <http://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=2534>.

¹⁴⁰ *Vládny návrh zákona o sociálnych službách a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov, tisk 740* [online]. Národná rada Slovenskej republiky 2008, IV. volebné obdobie [cit. 20.5.2016]. Dostupné z <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=2531>.

přirozeném domácím prostředí¹⁴¹. V příloze č. 3 zákona č. 448/2008 Z. z. je uvedeno následujících 12 činností rozčleněných do 68 úkonů uvedených v závorce:

- Stravování a pitný režim [umístění jídla na talíř, nalití tekutiny do nádoby a schopnost jejího přenesení, bezpečné přenesení jídla a tekutin z jednoho místa na druhé, úprava jídla a tekutin před konzumací (např. odstranění a otevření obalu, očištění ovoce a zeleniny, otevření lahve), nakrájení potravy na menší části, přenesení jídla a nápoje k ústům, konzumace jídla a nápojů obvyklým způsobem, rozpoznání teploty jídla a nápojů, zjištění obsahu obalu s potravinami a nápoji, zjištění záruční doby z obalů potravin a nápojů, dávkování a užívání enzymů na trávení podle množství a složení přijímané stravy, dodržování pitného režimu].
- Vyprazdňování močového měchýře [přesun na toaletu a z toalety, permanentní kontrola a pomoc při vyprazdňování močového měchýře, manipulace s oděvem před a po vyprázdnění a zabránění jeho znečištění, zaujetí vhodné polohy při vyprazdňování močového měchýře (při použití WC nebo nádoby), účelná očista po vyprázdnění močového měchýře].
- Vyprazdňování tlustého střeva [přesun na toaletu a z toalety, permanentní kontrola a pomoc včetně masáže při vyprazdňování tlustého střeva, manipulace s oděvem před a po vyprázdnění a zabránění jeho znečištění, zaujetí vhodné polohy při vyprazdňování tlustého střeva (při použití WC nebo podložné mísy), účelná očista po vyprázdnění tlustého střeva].
- Osobní hygiena [umytí rukou, nohou, tváře, podpaží, vnějších pohlavních orgánů, výměna hygienických vložek a plenek, vyčištění zubů nebo zubní protézy, příprava pomůcek na holení a oholení se, česání vlasů, umývání a úprava vlasů, čištění uší, nosu a přínosných dutin (např. odsávání sekretu horních cest dýchacích), čištění dolních cest dýchacích (např. zředění a vykašlávání hlenů), čištění, stříhání nebo opílování nehtů na rukou, čištění, stříhání nebo opílování nehtů na nohou, make-up].
- Celková koupel [provedení celkové koupele včetně umytí vlasů, rozpoznání teploty vody, použití pomůcek na provedení celkové koupele (houba, šampón, sprchový gel, pemza apod.), utírání se a krémování].
- Oblékání, svlékání [výběr oblečení odpovídajícího situaci, prostředí a klimatickým podmínkám, rozpoznání jednotlivých částí oblečení a jejich správné vrstvení, samostatné

¹⁴¹ *Ťažko zdravotne postihnutí* [online]. Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny [cit. 15.5.2016]. Dostupné z http://www.upsvar.sk/obcan-so-zdravotnym-postihnutim/obcan-s-tazkym-zdravotnym-stihnutim/poskytovanie-penaznych-prispevkov-na-kompenzaciu.html?page_id=12867.

oblékání a svlékání oděvu, obutí a vyzutí obuvi (včetně zavázání a rozvázání tkaniček na obuvi), nasazení a sejmutí zpevňovacích pomůcek, barevné sladění oblečení, rozeznání čistoty oděvů a obuvi].

- Změna polohy, sedění a stání [změna polohy těla z polohy v lehu do polohy vsedě nebo do polohy v stoji a opačně, případně s použitím pomůcky, změna polohy ze sedu a do sedu (např. z vozíku do auta, z vozíku na postel, z vozíku na toaletu), změna polohy z boku na bok, na záda a na břicho, udržení polohy vsedě aspoň 30 minut, stání a vydržení v stoji aspoň 10 minut, případně s přidržováním nebo s pomůckou].
- Pohyb po schodech (výstup a sestup ze schodů samostatně, s použitím pomůcek nebo s pomocí jiné fyzické osoby).
- Pohyb po rovině (chůze aspoň 50 kroků bez pomoci s možností použití pomůcek – berle, hůl, chodítko, G-aparát, nebo pohyb s vozíkem minimálně 50 metrů bez pomoci, udržení požadovaného směru chůze nebo pohybu s vozíkem, chůze nebo pohyb s vozíkem okolo překážek nebo bez překážek).
- Orientace v prostředí (orientování se v prostoru bytu nebo domu, orientování se v blízkém okolí bytu, domu, školy, místa výkonu zaměstnání, orientování se v neznámém prostředí, orientování se v silniční dopravě, poznávání blízkých osob, opuštění bytu, domu nebo zařízení, v kterém je fyzická osoba ubytována, návrat do bytu, domu nebo zařízení, ve kterém je fyzická osoba ubytována, rozlišování zvuků a jejich směru, rozpoznávání času, orientování se v čase, rozlišování jednotlivých prostorů bytu nebo domu nebo zařízení, ve kterém je fyzická osoba ubytována).
- Dodržování léčebného režimu [dodržování pokynů ošetřujícího lékaře, rozpoznání správného léku, správné dávky a příprava léku, pravidelné užívání léku a aplikace mastí, aplikace podkožních injekcí (např. inzulínu), dodržování diety].
- Potřeba dohledu (dohled při provádění výše uvedených činností).

Při stanovování stupně závislosti podle počtu aktivit, které posuzovaná osoba v rámci jednotlivých životních potřeb zvládá, a podle nichž se základní životní potřeba považuje za zvládnutou nebo nezvládnutou, zákon č. 448/2008 Z. z. vychází z bodového hodnocení podle zásady, čím méně bodů, tím je posuzovaná osoba více závislá na pomoci. Každá činnost je podle počtu zvládnutých úkonů hodnocena 0, 5 nebo 10 body. Prakticky si tento způsob hodnocení můžeme osvětlit na činnosti *osobní hygiena*, v jejímž rámci je posuzováno 10 úkonů. Posuzovaná osoba, která je při dvou a méně úkonech zabezpečení osobní hygieny odkázána na pomoc jiné osoby, je hodnocena 0 body. Posuzovaná osoba, která je odkázaná na

pomoc jiné osoby při třech až devíti úkonech zabezpečení osobní hygieny, je hodnocena 5 body a 10 body je hodnocena posuzovaná osoba, která je schopná samostatně provádět všechny úkony zabezpečení osobní hygieny. Podobně odstupňované je ohodnocení i u ostatních činností včetně činnosti *pohyb po schodech*, která obsahuje jen jeden úkon, a to *výstup a sestup ze schodů samostatně, s použitím pomůcek nebo s pomocí jiné fyzické osoby*. Žádným bodem je hodnocena posuzovaná osoba neschopná pohybu po schodech ani s použitím pomůcek nebo s pomocí jiné osoby, pěti body je hodnocena posuzovaná osoba odkázaná při pohybu po schodech na jinou osobu a deseti body je hodnocena osoba, která je schopná se pohybovat po schodech s použitím nebo bez použití kompenzačních pomůcek.

Opatrování je zákonem č. 447/2008 Z. z. definováno jako pomoc fyzické osobě s těžkým zdravotním postižením, která je odkázána na opatrování v pátém nebo šestém stupni závislosti na pomoci jiné osoby podle ustanovení zákona č. 448/2008 Z. z.¹⁴² Účelem opatrování je zabezpečit každodenní pomoc osobě s těžkým zdravotním postižením při úkonech sebeobsluhy, péče o domácnost a sociálních aktivitách s cílem setrvat v přirozeném domácím prostředí.

Nárok na peněžitý příspěvek na opatrování má osoba poskytující opatrování osobě s těžkým zdravotním postižením, která dovršila šest let věku a je podle posudku lékaře úřadu práce, sociálních věcí a rodiny odkázaná na opatrování. Osobou poskytující opatrování je manžel, manželka, rodič nebo osoba, která převzala dítě do péče nahrazující péči rodičů na základě rozhodnutí soudu, nebo soudem ustanovený opatrovník. Dále dítě, prarodič, vnuk, vnučka, sourozenec, snacha, zeť, tchán, tchyně, švagr, švagrová, neteř a synovec. Peněžní příspěvek může být poskytnut rovněž jiné osobě, která pečuje o osobu s těžkým zdravotním postižením a žije s ní ve společné domácnosti. Osobou poskytující opatrování může být jen osoba plnoletá, s plnou způsobilostí k právním úkonům, která je fyzicky a psychicky schopná vykonávat opatrování a osoba s těžkým zdravotním postižením jí udělila písemný souhlas s opatrováním. Lékař úřadu práce, sociálních věcí a rodiny posuzuje schopnost osoby poskytující opatrování vykonávat opatrování, pouze pokud o její schopnosti existují důvodné pochybnosti. Písemný souhlas opatrované osoby se nevyžaduje, pokud není schopna jej udělit, u nezletilého dítěte a u osoby zbavené způsobilosti k právním úkonům. Schopnost osoby s těžkým zdravotním postižením udělit písemný souhlas posuzuje úřad práce, sociálních věcí a rodiny.

¹⁴² Zákon č. 447/2008 Z. z., o peňažných príspevkoch na kompenzáciu ťažkého zdravotného postihnutia a o zmene a doplnení niektorých zákonov, hlava jedenáctá, ustanovení § 39 odst. 1.

Výše peněžního příspěvku na opatrování je odvozena od částky životního minima pro zletilou osobu. Při opatrování jedné osoby činí 111,32 % výše životního minima, při opatrování dvou a více osob je to 148,42 % výše životního minima. Výše peněžního příspěvku se krátí v případech, kdy jsou osobám odkázaným na opatrování poskytovány denní pobytové sociální služby nebo navštěvují školské zařízení v rozsahu větším než 20 hodin týdně. Pokud je opatroující osoba poživitelem starobního důchodu, invalidního důchodu s poklesem schopnosti soustavné výdělečné činnosti o více než 70 %, výsluhového důchodu nebo jiné důchodové či výsluhové dávky, činí měsíční výše peněžního příspěvku na opatrování 46,38 % částky životního minima při péči o jednu plnoletou osobu a 61,22 % částky životního minima při péči o dvě a více osob. Dalším kritériem ovlivňujícím výši příspěvku je příjem opatrované osoby. Je-li vyšší než 1,4 násobek životního minima pro jednu osamělou dospělou osobu, výše peněžního příspěvku se snižuje o částku převyšující tento limit. Je-li opatrovanou osobou nezaopatřené dítě, snižuje se peněžní příspěvek o částku, o kterou její příjem převyšuje trojnásobek výše životního minima pro jednu osamělou dospělou osobu. Výši peněžního příspěvku lze zvýšit o 49,80 eura měsíčně, je-li opatrovanou osobou jedno nebo více nezaopatřených dětí a opatroující osoba nemá v době opatrování příjem ze zaměstnání ani nepobírá dávky důchodového pojištění nebo výsluhového zabezpečení. Jestliže opatrovaná osoba pobírá zvýšení důchodu pro bezmocnost, snižuje se výše peněžního příspěvku na opatrování o částku, kterou činí zvýšení důchodu pro bezmocnost. Překážkou poskytování peněžního příspěvku na opatrování není výkon zaměstnání opatroující osobou za předpokladu, že její měsíční příjem nepřesahuje částku ve výši dvojnásobku životního minima pro osamělou dospělou osobu, pokud tento výkon zaměstnání není v rozporu s účelem a rozsahem opatrování a na druhé straně jí není ani poskytování opatrovatelské služby v rozsahu maximálně osmi hodin měsíčně. Peněžní příspěvek je možno poskytnout i opatroující osobě, která si zvyšuje kvalifikaci formou studia při zaměstnání, kombinovaného studia a studia jednotlivých vyučovacích předmětů formou externího studia a v době své nepřítomnosti z tohoto důvodu zajistí opatrování jinou osobou.

Peněžní příspěvek na opatrování náleží pouze za dny, v nichž opatroující osoba prováděla opatrování. Výše příspěvku se snižuje za dny pobytu opatrované osoby ve zdravotnickém zařízení poskytujícím ústavní zdravotní péči delším, než 30 dní. Peněžní příspěvek se rovněž poměrně snižuje za dny, ve kterých opatrovaná osoba pobývá ve školském zařízení typu školy v přírodě, v zařízení sociální rehabilitace nebo v zařízení poskytujícím rekreační pobyt, a není jí v této době poskytováno opatrování. Stejně tak se výše příspěvku krátí za dny, kdy je opatroující osoba hospitalizována ve zdravotnickém zařízení

nebo nevykonává opatrování z jiných závažných důvodů po dobu delší než 30 dní, ledaže zajistí opatrování jinou osobou, případně poskytovatelem sociálních služeb. Překážkou poskytování příspěvku na opatrování je poskytování příspěvku na osobní asistenci, poskytování opatrovatelské služby v rozsahu přesahujícím osm hodin měsíčně, poskytování týdenní sociální služby a poskytování celoroční pobytové sociální služby.

Zákon č. 447/2008 Z. z. rovněž specificky upravuje výkon lékařské posudkové činnosti. Pro účely poskytování příspěvků na kompenzaci zdravotního postižení, mezi nimi i příspěvku na opatrování, provádějí lékařskou posudkovou činnost lékaři úřadů práce, sociálních věcí a rodiny a lékaři Ústředí práce, sociálních věcí a rodiny. Lékařská posudková činnost pro účely příspěvku na opatrování zahrnuje hodnocení a posuzování zdravotního stavu, jeho změn a poruch, které podmiňují zdravotní postižení fyzické osoby, stanovení míry funkční poruchy, posuzování sociálních důsledků v oblastech kompenzací, které má postižená osoba v porovnání s osobou bez zdravotního postižení, posuzování jednotlivých druhů závislosti postižené osoby, posuzování fyzických a psychických schopností opatroující osoby k výkonu opatrování, posuzování fyzických a psychických schopností opatrované osoby z hlediska její schopnosti udělit souhlas s opatrováním a posuzování potřeby osobní péče podle zákona č. 448/2008 Z. z.

Nárok na příspěvek na opatrování zanikne, pokud byl poskytován neprávem nebo jeho poskytování přestalo plnit svůj účel, jestliže příslušný úřad práce, sociálních věcí a rodiny zjistí nedostatky závažného charakteru týkající se kvality a rozsahu pomoci vykonávané pro osobu s těžkým zdravotním postižením, při změně skutečností rozhodných pro trvání nároku na příspěvek na opatrování (například když osoba s těžkým zdravotním postižením po opětovném přehodnocení zdravotního stavu již není shledána osobou s těžkým zdravotním postižením anebo hodnota majetku osoby s těžkým zdravotním postižením je vyšší než 39 833 €) a dnem smrti osoby, které byl poskytován příspěvek na opatrování¹⁴³.

5. 2. Komparace právních úprav příspěvku na péči a příspěvku na opatrování

Z výčtu 12 činností rozčleněných do 68 úkonů uvedených v příloze č. 3 zákona č. 448/2008 Z. z., popsaných v předchozí kapitole 5. 1., je patrné, že to byla slovenská strana,

¹⁴³ *Peňažný príspevok na opatrovanie* [online]. Ministerstvo práce, sociálních věcí a rodiny Slovenské republiky [cit. 19.6.2016]. Dostupné z <http://www.employment.gov.sk/sk/rodina-socialna-pomoc/tazke-zdravotne-postihnutie/penazne-prispevky/pp-opatrovanie/>.

kteřá se při tvorbě přílohy č. 3 zákona č. 448/2008 Z. z. nechala inspirovat českou právní úpravou, tj. přílohou č. 1 prováděcí vyhlášky k ZSS č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách, po níž následovala po dvou letech. Ve své kazuističnosti však zákon č. 448/2008 Z. z. zašel mnohem dále, když „rozškatulkoval“ jednotlivé běžné součásti denního života do více činností, ačkoliv se jedná fakticky o činnost jedinou (*osobní hygiena & celková koupel, pohyb po rovině & pohyb po schodech*). Ještě markantnější je tento stav u vymezení jednotlivých úkonů v rámci některých dalších činností, kdy např. u činnosti *oblékání, svlékání*, kde vedle sebe stojí úkony *výběr oblečení odpovídajícího situaci, prostředí a klimatickým podmínkám & rozpoznání jednotlivých částí oblečení a jejich správné vrstvení & samostatné oblékání a svlékání oděvu & barevné sladění oblečení*. V době, kdy se aplikace zákona č. 448/2008 Z. z. začala rozbíhat, tj. v roce 2009, již byly v České republice zahájeny úvahy vedoucí nakonec k opuštění systému úkonů péče o vlastní osobu a úkonů soběstačnosti a jejich nahrazení agregovanými základními životními potřebami, realizované s účinností od 1. 1. 2012 vyhláškou č. 391/2011 Sb., kterou se mění vyhláška č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách. V tomto ohledu bych inspiraci slovenským systémem nedoporučoval.

Při stanovování stupně závislosti podle počtu aktivit, které posuzovaná osoba v rámci jednotlivých životních potřeb zvládá a podle nichž se základní životní potřeba považuje za zvládnutou nebo nezvládnutou, bych však považoval inspiraci slovenským modelem za přínosnou. Způsob hodnocení „všechno nebo nic“, upravený ve vyhlášce č. 391/2011 Sb., tj. nezvládne-li posuzovaná osoba jednu aktivitu, má se za to, že není schopna zvládnout základní životní potřebu, je příliš kategorický a nadstandardně proklientský, zejména u posuzovaných osob trpících zdravotními postiženími, která nemají systémový charakter, ale postihují lokálně funkci určitého orgánu, končetiny apod.

Jistě lze diskutovat o tom, zda zvolené odstupňování je adekvátní, když podle slovenské právní úpravy je u činnosti *osobní hygiena* stejně bodově ohodnocen ten, kdo zvládne 3 úkony jako ten, který zvládne 9 úkonů. Uvedený příklad transparentně poukazuje na jistou míru nevyváženosti slovenského modelu. Osobně bych dal přednost „třetinovému“ odstupňování, které je například uplatňováno u stupňů invalidity v českém důchodovém pojištění, a kterému by v daném příkladu odpovídalo bodové ohodnocení zvládnutých úkonů: 0 bodů – 0 až 3 úkony, 5 bodů – 4 až 7 úkonů, 10 bodů – 8 až 10 úkonů. Přesto slovenský bodový systém lépe a objektivněji diferencuje schopnost posuzované osoby zvládnout určitou oblast sebeobsluhy, v daném případě osobní hygienu, než systém český. Posuzováno podle prováděcí vyhlášky č. 505/2006 Sb., ve znění vyhlášky č. 391/2011 Sb. by byla posuzovaná

osoba neschopná zvládnout činnost (ekvivalentně základní životní potřebu), i když by se dokázala umýt, učesat, oholit, udělat si manikúru, ale nedokázala by zvládnout jenom péči o nehty na nohou, jelikož trpí onemocněním páteře omezujícím rozsah jejího pohybu. Považovat tuto osobu za závislou na péči jiné osoby při zajišťování osobní hygieny považují za neadekvátní.

Některé výše nastíněné podmínky k poskytování příspěvku na opatrování jsou v určitých aspektech inspirativní rovněž pro český systém poskytování příspěvku na péči. Co se týče stanovování výše příspěvku, jeví se zajímavým zejména odvozování této výše od částky životního minima. Souhlasit lze rovněž s myšlenkou poskytování příspěvku pouze za dny skutečné péče, resp. s praxí krácení výše příspěvku za dny, kdy opatrovaná osoba pomoc ve formě opatrování čerpá de facto z jiných sociálních systémů, typicky formou pobytu ve zdravotnickém zařízení nebo denní pobytové sociální služby. Naopak za problematické považují vázání výše příspěvku na opatrování na status opatrující osoby, a zejména pak na její příjem. V těchto opatřeních by mohla být spatřována určitá forma diskriminace opatrujících důchodců, jejichž sociální situace plně závisí na příjmu z dávky důchodového zabezpečení, jakož i osob s vyššími příjmy. U části první skupiny, opatrujících invalidních důchodců s nejzávažnějším omezením pracovní schopnosti, je třeba se spíše zabývat otázkou akceptace těchto osob jako osob opatrujících z hlediska jejich schopnosti dostat této roli. U opatrujících osob s vyššími příjmy se pak nelze ubránit dojmu, že tyto osoby jsou do jisté míry trestány za svůj sociální status. Navíc hranice, po jejímž překročení se výše příspěvku krátí, je nastavena natolik nízko, že ovlivňuje nároky značné skupiny příjemců. Nesouhlas je potřeba vyslovit rovněž s odnímáním příspěvku v případě, že hodnota majetku osoby s těžkým zdravotním postižením přesáhne zákonem stanovenou hranici. Příspěvek na opatrování, stejně jako příspěvek na péči v českém systému, jsou sice dávky sociální pomoci, jedná se však (nebo alespoň mělo by se jednat) o dávky poskytované na základě objektivní, zdravotně podmíněné, nemožnosti obstarat si prostředky na nezbytnou péči a pomoc, bez níž by se postižená osoba v běžném životě neobešla. Nejedná se tedy o dávky typu přídavků na děti či příspěvku na bydlení, kde je příjmová podmínka u adresátů potenciálně ekonomicky produktivních odůvodněná.

Slovenský systém poskytování příspěvku na opatrování přes zjevná pozitiva a funkčnost vykazuje rezervy jak po stránce ekonomické efektivnosti, tak po stránce právní úpravy, a jistě bude předmětem další novotvorby, stejně jako obdobný systém český.

Pojednávaná slovenská právní úprava příspěvku na opatrování je platná a účinná ke dni uzavření této práce, tj. k datu 31. 8. 2016.

6. Návrhy na změny právní úpravy poskytování příspěvku na péči za účelem dosažení efektivního a hospodárného využívání dávky jejími příjemci

6. 1. Zhodnocení současného stavu

Zákon o sociálních službách je účinný od 1. ledna 2007. Ministerstvo práce a sociálních věcí trvale sleduje jeho implementaci a pečlivě vyhodnocuje všechny pozitivní i negativní jevy, které jej doprovázejí. Ode dne nabytí účinnosti zákona bylo přijato pět podstatnějších novelizací, přičemž významnější věcnou změnu přinesl zákon o stabilizaci veřejných rozpočtů. Další novelizace byly přijaty v souvislosti se změnou jiných zákonů a měly charakter víceméně technicko legislativních změn nebo byly přijaty s cílem upřesnění stávající právní úpravy případně odstranění jejích nevyhovujících částí, u nichž se vyskytly problémy při jejich praktické realizaci.

Podle posledních statistických údajů dostupných k datu uzavření rigorózní práce, tj. k datu 31. 8. 2016, počet vyplácených příspěvků na péči v červnu 2016 činil 345,9 tis., což představuje oproti červnu 2015 meziroční nárůst o 6,6 tis. Za období od ledna do června 2016 bylo na příspěvku na péči vyplaceno bezmála 11 mld. Kč, což představuje oproti stejnému období roku 2015 meziroční nárůst o cca 460 mil. Kč¹⁴⁴.

O délce řízení o žádostech o přiznání příspěvku na péči nemá ÚP k dispozici oficiální údaje, protože jeho informační systém není nastaven na počítání lhůt ve správním řízení. K dispozici jsou pouze kvalifikované odhady z jednotlivých pracovišť, ale ty nelze veřejně sdělovat jako závazný údaj. V roce 2012 došlo k prodloužení lhůt, jehož důvodem bylo převedení celé agendy na ÚP bez dostatečného personálního zabezpečení a bez kvalitního a funkčního informačního systému; postupně se však systém stabilizoval. K dalšímu výkyvu došlo v roce 2014, kdy byla provedena změna informačního systému, ale opět se systém postupně stabilizoval. Celková délka od podání žádosti o příspěvek na péči (včetně doby přerušení řízení) do vydání rozhodnutí je také výrazně ovlivněna dobou, po kterou posuzuje lékař OSSZ zdravotní stav. Tento proces negativně ovlivňuje nedostatek posudkových lékařů a ne zcela optimální spolupráce s ošetřujícími lékaři, kteří na žádost zasílají OSSZ

¹⁴⁴ *Informace o vyplácených dávkách v resortu MPSV ČR v červnu 2016* [online]. Ministerstvo práce a sociálních věcí, Praha 2016, s. 9 [cit. 16. 8. 2016]. Dostupné z http://www.mpsv.cz/files/clanky/27519/Informace_o_vyplacenyh_davkach_v_cervnu_2016.pdf.

podkladové lékařské zprávy. Celkově lze říci, že od roku 2012 se lhůty postupně zkracovaly až na současných cca 101 dní, což je zcela v souladu i se správním řádem¹⁴⁵.

Po téměř deseti letech aplikace ZSS lze na základě poznatků z praxe a z provedených analýz, jež odhalily některé neefektivní a ne hospodárné postupy pramenící ze stávajícího znění předmětného zákona, považovat za hlavní úskalí právní úpravy poskytování příspěvku na péči stanovení podmínek nároku na příspěvek na péči, způsob jeho využívání, absenci přesnějších principů kontroly jeho využívání a s tím spojené vysoké finanční nároky na veřejné rozpočty, a způsob posuzování závislosti.

Cílem navrhovaných úprav zákona o sociálních službách by mělo být dosažení efektivnějších výsledků při aplikaci Právní úpravy příspěvku na péči v praxi.

6. 2. Změny podmínek nároku na příspěvek na péči

Jak již bylo výše v této práci předesláno, jeví se ustanovení přiznávající nárok na příspěvek osobám dosáhnuvším věku alespoň jednoho roku příliš štědrým. Rozdíl mezi rozsahem pomoci a péče, který vyžaduje zdravé dítě předškolního věku, a zejména pak dítě ve věku do tří let, a rozsahem péče, které vyžaduje dítě postižené (a to v nižších věkových kategoriích i těžce), není výrazný a v nejnižších věkových kategoriích se ve své podstatě stírá. Zde uvedené se samozřejmě netýká poskytování zdravotnické péče, včetně péče rehabilitační, která by neměla být směřována a zaměřována s péčí poskytovanou za účelem zajištění základních životních úkonů a potřeb. Stejně tak by s péčí zajišťující zvládání základních životních úkonů a potřeb nemělo být dáváno do souvislosti financování projektu společného (inkluzivního) vzdělávání, které je zabezpečeno finančními prostředky poskytovanými ze státního rozpočtu¹⁴⁶. Minimální věkovou hranici nároku na příspěvek na péči bych tudíž stanovil na šest let.

Na tezi načrtnutou v předchozím odstavci navazuje návrh úpravy rozčlenění osob považovaných za závislé na pomoci jiné fyzické osoby podle věku. Ze stávajících dvou skupin osob, tj. osob do 18 let věku a osob starších 18 let, se navrhuje vyčlenit jako specifickou skupinu osoby ve věku od 6 do 9 let, tedy malé děti vyžadující specifickou péči z důvodů fyziologických a mentálních bez ohledu na postižení.

¹⁴⁵ Délka řízení o žádostech o příspěvek na péči. *Rozhovor s MgA. Milenou Průžkovou*, vedoucí oddělení NSD pro OZP, dávky PP a inspekci poskytování sociálně-právní ochrany ÚP. Praha 8. 8. 2016.

¹⁴⁶ Ustanovení § 161 a § 16 odst. 9 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Osoby od 6 do 9 let věku by se považovaly za závislé ve stupni I (lehká závislost), pokud by nebyly schopny zvládat tři základní potřeby, ve stupni II (středně těžká závislost), pokud by nebyly schopny zvládat čtyři nebo pět základních životních potřeb, ve stupni III (těžká závislost), pokud by nebyly schopny zvládat šest nebo sedm základních potřeb a ve stupni IV (úplná závislost), pokud by nebyly schopny zvládat osm základních potřeb, a vyžadovaly by každodenní mimořádnou péči jiné osoby. Pro tuto skupinu osob se navrhuje vytvořit další přílohu k vyhlášce č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách, v níž by byly vymezeny schopnosti zvládat základní životní potřeby odlišně od vyšších věkových skupin adresátů příspěvku, a to následovně:

- *mobilita, orientace a výkon fyziologické potřeby* by měly být zachovány v nezměněném stavu, tj. se shodnými kritérii jako ve vyšších věkových kategoriích,
- *komunikace*, zde se navrhuje vypustit kritérium *používání běžných komunikačních prostředků*, byť řada dětí v prvních či druhých třídách základních škol již dokáže používat mobilní telefon či PC, nepoužívají však tyto komunikační prostředky takovým způsobem, který by měl relevantní vliv na jejich schopnost soběstačnosti,
- *stravování*, zde se navrhuje vypustit kritérium *dodržování stanoveného dietního režimu*, jelikož se jedná o mnohdy složitou problematiku, která podle mého názoru musí být zajišťována a kontrolována zákonnými zástupci dítěte, a rovněž tak s ohledem na spíše zdravotní aspekt tohoto kritéria,
- *oblékání a obouvání*, zde se navrhuje vypustit kritérium *výběru oblečení a obutí přiměřeného okolnostem*, u tohoto kritéria není vyloučeno, že sedmileté dítě jej zvládne, přesto tato činnost je i u zcela zdravých dětí zajišťována zpravidla rodiči a především proto není vypovídací schopnost tohoto kritéria u malých dětí z hlediska jejich soběstačnosti podstatná,
- *tělesná hygiena*, zde se logicky navrhuje vypustit kritérium *holení*,
- *péče o zdraví*, toto kritérium se u posuzovaných osob ve věku od 6 do 9 let navrhuje zcela vypustit, a to z toho důvodu, že téměř všechna léčebná, režimová či ošetrovatelská opatření a zdravotnické úkony přesahují mentální možnosti osob v této cílové skupině,
- *osobní aktivity*, zde se navrhuje vypustit kritéria *stanovení si a dodržení denního programu a vyřizování svých záležitostí*, které rovněž přesahují mentální možnosti i zcela zdravých jedinců z této cílové skupiny,

- *péče o domácnost*, rovněž u tohoto kritéria se navrhuje u posuzovaných osob ve věku od 6 do 9 let jeho úplné vypuštění, a to ze stejných důvodů jako u kritéria *péče o zdraví*.

Druhou skupinu by představovaly osoby ve věku od 9 do 18 let. U těchto osob podle mého názoru vyžaduje aplikační praxe změnu ve způsobu a kritériích hodnocení stupně závislosti oproti stávajícímu hodnocení osob ve věku do 18 let. Zvýhodnění těchto osob ve srovnání s osobami staršími 18 let stanovením nižšího počtu základních životních potřeb, jejichž nezvládnutí odůvodňuje uznání jednotlivých stupňů závislosti, považuji za nedůvodné a nelogické. Osoba od 9 do 18 let věku by se měla považovat za závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve stupni I (lehká závislost), jestliže z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu není schopna zvládat tři nebo čtyři základní životní potřeby, ve stupni II (středně těžká závislost), jestliže z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu není schopna zvládat pět nebo šest základních životních potřeb, ve stupni III (těžká závislost), jestliže z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu není schopna zvládat sedm nebo osm základních životních potřeb a ve stupni IV (úplná závislost), jestliže z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu není schopna zvládat devět nebo deset základních životních potřeb, a vyžaduje každodenní mimořádnou péči jiné fyzické osoby.

Poslední skupina posuzovaných osob ve věku nad 18 let by byla hodnocena stejným způsobem jako doposud. Za závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve stupni I (lehká závislost), by byla považována osoba, která z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu není schopna zvládat tři nebo čtyři základní životní potřeby, ve stupni II (středně těžká závislost) osoba, která z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu není schopna zvládat pět nebo šest základních životních potřeb, ve stupni III (těžká závislost) osoba, která z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu není schopna zvládat sedm nebo osm základních životních potřeb a ve stupni IV (úplná závislost), jestliže z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu není schopna zvládat devět nebo deset základních životních potřeb, a vyžaduje každodenní pomoc, dohled nebo péči jiné fyzické osoby.

Výše nastíněné změny by bylo nutno promítnout rovněž do ustanovení § 9 ZSS obsahujícího výčet základních životních potřeb, u nichž se hodnotí schopnost jejich zvládnutí při posuzování stupně závislosti. Ustanovení by se doplnilo o explicitní vyjádření skutečnosti, že schopnost zvládat základní životní potřeby *péče o zdraví* a *péče o domácnost* se nehodnotí u osob ve věku od 6 do 9 let věku. Uvedené návrhy by se tudíž promítly do ustanovení § 9 odst. 3 ZSS, které by stanovilo, že schopnost zvládat základní životní potřeby uvedené v odstavci 1 písm. h) a j) se nehodnotí u osob ve věku od 6 do 9 let.

Zvládnutí základní životní potřeby *péče o domácnost* se ve stávajícím znění ZSS nehodnotí u osob do 18 let. Byť se u dětí a mladistvých ve věku od 9 do 18 let zpravidla nejedná o osoby schopné vést domácnost a pečovat o její chod samostatně, považují úplnou diskvalifikaci tohoto kritéria, a to zejména u osob blízcích se dosažení zletilosti, za neadekvátní. Postupné přebírání jednotlivých dílčích úkonů péče o domácnost je součástí celkového procesu socializace jedince a průběh tohoto procesu tudíž výrazně vypovídá o jeho schopnosti soběstačnosti.

Výše uvedené změny v posuzování jednotlivých věkových skupin nic nemění na potřebě zachování ustanovení určujícího, že u osoby do 18 let věku se při posuzování schopnosti zvládat základní životní potřeby a při posuzování potřeby mimořádné péče musí nadále porovnávat rozsah, intenzita a náročnost péče, kterou je třeba věnovat osobě se zdravotním postižením, s péčí, kterou je třeba věnovat zdravé fyzické osobě téhož věku, a nelze při tomto posuzování přihlížet k potřebě péče, která vyplývá z věku osoby a tomu odpovídajícímu stupni biopsychosociálního vývoje. Mimořádná péče by nadále měla být posuzována jako péče podstatně přesahující svým rozsahem, intenzitou nebo náročností péči poskytovanou osobě téhož věku.

Děti a mladiství však nejsou jedinou věkovou skupinou, u níž by měl být věk a jemu odpovídající stupeň biopsychosociálního vývoje významnou posudkově medicínskou skutečností. Principiálně obdobně by mělo být nahlíženo rovněž na věkovou skupinu osob ve věku přesahujícím 65 let. Uvedený návrh vychází z předpokladu, že schopnost soběstačnosti a sebeobsluhy, tj. samostatného zvládání zajišťování základních životních potřeb, se i u jedinců, jejichž fyziologický a biopsychosociální stav odpovídá stavu považovanému za normální, bude po dosažení určitého věku přirozeně snižovat. Uvedený předpoklad již našel svůj odraz v právní úpravě důchodového pojištění, kde ustanovení § 61a zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění účinném od 1. 1. 2010, upravuje automatickou přeměnu invalidních důchodů na starobní důchody v den dosažení 65 let věku¹⁴⁷. Uvažovat lze i o stanovení vyšší věkové hranice pro tyto účely, jelikož se jeví nesporným, že existuje věková hranice, po jejímž dosažení jsou všichni jedinci odkázáni na pomoc jiné osoby. Inspirací může být i v tomto ohledu zákon o důchodovém pojištění, který

¹⁴⁷ *Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, tisk 435, důvodová zpráva, zvláštní část, s. 112* [online]. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna 2018, V. volební období [cit. 22.6.2016]. Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/tisky.sqw?O=5&T=435>.

přiznává paušální zvýšení procentní výměry vypláceného důchodu všem poživatelům dosáhnuvším věku 100 let¹⁴⁸.

6. 3. Změny způsobu poskytování příspěvku na péči

Změny vyžaduje rovněž dosavadní neefektní a dávkově motivující forma poskytování příspěvku na péči ve stupni závislosti I a případně též ve stupni závislosti II. Poživatelům příspěvku na péči ve stupních závislosti I a II by měl být přiznaný příspěvek poskytován z části ve formě věcné dávky, tj. kreditů určených k čerpání služeb u poskytovatelů sociálních služeb. Uvedený způsob vyžaduje vytvoření registru poskytovatelů služeb, vedeného na centrální úrovni Úřadem práce České republiky, jakožto orgánem věcně příslušným k rozhodování o nároku na příspěvek na péči a jeho výplatě, a to jak v listinné tak v elektronické podobě. Vytvoření centrálního registru by si vyžádalo změnu stávajícího znění ustanovení § 85 až 87 ZSS, která svěřují správu registru v elektronické podobě MPSV a v listinné podobě krajským úřadům. Těmto orgánům by však nadále byly ponechány kompetence při provádění registrace poskytovatelů sociálních služeb podle ustanovení § 78 a násl. ZSS. Sociální služby, na jejichž čerpání by byly kredity výhradně využívány, by byly stanoveny přímo v ZSS obdobně, jako je tomu u základních činností při poskytování sociálních služeb za úhradu vyjmenovaných v ustanovení § 35 odst. 1 ZSS. U každé sociální služby zařazené mezi sociální služby poskytované za úhradu se jeví jako účelné stanovit maximální cenu poskytované služby, resp. maximální výši refundace poskytnuté úřadem práce za konkrétní sociální službu, a to buď cenou za konkrétní úkon, nebo cenou za stanovený časový rozsah poskytované služby. Maximální výše úhrad jednotlivých sociálních služeb by mohla být stanovena obdobným způsobem, jako je tomu u zdravotních výkonů¹⁴⁹, tj. formou vyhlášky provádějící ZSS.

Výše uvedené návrhy by předpokládaly do jisté míry návrat k záměru, který se objevil v zákoně č. 206/2009 Sb. v ustanovení § 18a nově zařazeném do ZSS. Způsob výplaty příspěvku ve stupních I a II by se nadále realizoval rozdělením výplaty na dvě části. Část příspěvku by se vyplácela v hotovosti nebo na účet u banky, tak jako dosud celá výplata. Část by se vyplácela formou kreditů uložených na elektronickém platebním prostředku určeném

¹⁴⁸ Ustanovení § 67a zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění.

¹⁴⁹ Vyhláška Ministerstva zdravotnictví č. 134/1998 Sb. ze dne 2. června 1998, kterou se vydává seznam zdravotních výkonů s bodovými hodnotami.

k úhradě za sociální služby poskytnuté příjemci příspěvku poskytovatelem sociálních služeb, zapsaným v registru poskytovatelů sociálních služeb. Elektronický platební prostředek spolu s kredity by příjemcům příspěvku na péči přidělovalo příslušné kontaktní pracoviště ÚP. Nevyčerpané kredity v kalendářním měsíci, by mohl příjemce příspěvku využít ve dvou následujících kalendářních měsících.

Registrovanému poskytovateli sociálních služeb by poté byly kredity přijaté za poskytnutí sociální služby refundovány místně příslušným kontaktním pracovištěm ÚP.

Otázkou je, jaký podíl by měla tvořit část příspěvku na péči poskytnutá ve formě kreditů uložených na elektronickém platebním prostředku k čerpání sociálních služeb. Podle mého názoru by se mělo jednat o většinu, resp. polovinu, poskytované měsíční výše příspěvku, a to diferencovaně u jednotlivých stupňů závislosti. Vyšší podíl vypláceného příspěvku formou kreditů bych zvolil u osob závislých na pomoci ve stupni I, tj. u osob, u nichž je efektivnost využívání příspěvku nejproblematictější. Zde bych zvolil podíl výplaty formou kreditů 75 %. U osob závislých na pomoci ve stupni II by k zajištění potřebné míry efektivnosti poskytování příspěvku postačovalo stanovení podílu výplaty příspěvku formou kreditů ve výši 50 %. Uvedená opatření by se neměla negativně promítnout v zabezpečení poživatelů příspěvku ve III. a IV. stupni, tedy těch nejvíce postižených, u kterých nedochází v současnosti k vážným problémům při využívání příspěvku na péči.

Toto řešení by směřovalo prostředky vynaložené na dávky zpět do systému sociálních služeb. Způsob dělení poskytování příspěvku by se samozřejmě neobešel bez zavedení technicky a administrativně náročného systému organizace a kontroly, který by na jednu stranu přinesl zvýšení efektivnosti využití příspěvku, na druhou stranu by však znamenal značnou zátěž pro správní orgány, poskytovatele služeb a rovněž pro poživatele příspěvku. Přesto však tento záměr stojí za úvahu za situace, kdy jen malá část poskytnutých prostředků se vrací do systému sociálních služeb a naopak velká část dávkově motivovaných klientů usiluje o přiznání dávky právě s ohledem na nedostatečně účinnou kontrolu jejího využívání, což se týká především osob aspirujících na přiznání příspěvku na péči ve stupni I, případně i ve stupni II. Tyto dva faktory nepřispívají v očích široké veřejnosti k vytváření obrazu funkčního a účinného systému sociální ochrany, ani k obrazu efektivního a spravedlivého výkonu veřejné správy, ba právě naopak.

Výše uvedené úvahy o změně způsobu výplaty příspěvku na péči věcně úzce souvisejí s tématem sociálních služeb upravených v části třetí ZSS, a proto tematicky přesahují rámec této práce. Z toho důvodu jsou zde možná řešení nastíněna toliko rámcově.

6. 4. Změny způsobu posuzování závislosti

Zásadním aspektem optimálního fungování systému posuzování míry závislosti je zajištění plně funkční spolupráce a komunikace dvou organizačních složek zajišťujících toto posuzování, a to sociálních pracovníků a lékařů lékařské posudkové služby. Rozdíly ve způsobu posuzování míry závislosti mezi těmito dvěma složkami samy o sobě generují komunikační problémy, což je objektivně dáno tím, že posudek lékaře lékařské posudkové služby je dělán „od stolu“, jelikož posuzující lékař činí závěry takřka výhradně z lékařských zpráv a nálezů ošetřujících lékařů posuzované osoby, kdežto sociální pracovník činí závěry na základě vlastního hodnocení sociální situace posuzovaného vycházejícího ze sociálního šetření provedeného „na místě“. To způsobuje v řadě případů citelné rozdíly v hodnocení závislosti konkrétní posuzované osoby. Pracovníci provádějící sociální šetření mají mnohdy tendence přesahovat ve svých zjištěních do hodnocení zdravotního postižení posuzované osoby, kdežto posudkoví lékaři mnohdy podceňují sociální šetření jako takové, zejména pak schopnost pracovníků, kteří jej provádějí dospět k objektivnímu zjištění. Řešením tohoto rozporu by mohla být úprava podílu obou složek na konečném hodnocení, která by zpřesnila vzájemný poměr závěrů posudkového lékaře a pracovníka provádějícího sociální šetření na konečném posudkovém závěru. Vycházejí ze skutečnosti, s níž jsem se seznámil při výkonu pracovní pozice právníka LPS, že stejné nebo obdobné nálezy (ať již ortopedické, interní či jiné) mohou mít u dvou různých osob podstatně rozdílné funkční důsledky, přikláním se k tomu, aby zjištění pracovníka provádějícího sociální šetření, které je podle stávajícího právního stavu podkladem pro posudkový závěr lékaře OSSZ, mělo významnější podíl na konečném posudkovém závěru. Dalším možným opatřením směřujícím k harmonizaci výstupů obou složek posuzovacího procesu se jeví stanovení způsobu a místa posuzování závislosti, které by mohlo být prováděno vždy v místě bydliště posuzované osoby, resp. v místě jejího sociálního fungování, a to za společné osobní účasti zástupců obou složek, tj. pracovníka provádějícího sociální šetření a posudkového lékaře. Jinými slovy uvažovat by bylo možno i o návratu k jisté formě komisionálního posuzování. V této souvislosti se nabízí i úvaha o svěřeni kompetencí k provádění sociálního šetření a posuzování stupně závislosti fyzické osoby pro účely příspěvku na péči, potažmo k rozhodování o příspěvku na péči, jedinému orgánu veřejné správy. Zde je třeba konstatovat, že v délce řízení o přiznání příspěvku se již od počátku nepříznivě projevuje nedostatek posudkových lékařů. Ke dni 31. 12. 2008 působilo na ČSSZ, OSSZ a úřadech práce 514 lékařů, kteří zpracovali za rok

2008 celkem 526 097 posudků ve všech agendách¹⁵⁰. Ke dni 31. 12. 2014 působilo na ČSSZ a OSSZ v opětovně sjednocené lékařské posudkové službě 508 lékařů, kteří zpracovali za rok 2014 celkem 433 483 posudků ve všech agendách¹⁵¹. Přestože tedy počet zpracovaných posudků na jednoho lékaře se snížil z cca 1035 v roce 2008 na cca 853 v roce 2014 stále nelze hovořit o uspokojivé situaci, zvláště s ohledem na věkovou strukturu posudkových lékařů, jejichž průměrný věk v roce 2014 činil 59,04 let a převažovali mezi nimi osoby v důchodovém věku¹⁵². Přejít na tento způsob posuzování by byl proto nepochybně náročný pro lékařskou posudkovou službu, a pravděpodobně by vyvolal i jistý odpor této složky, nicméně kromě odstranění diskurzů mezi oběma složkami by vedl i ke zkvalitnění posudkových výstupů, k vyšší transparentnosti posudkového procesu a potažmo i k prohloubení důvěry účastníků řízení a širší veřejnosti v objektivitu tohoto procesu.

¹⁵⁰ *Statistická ročenka z oblasti práce a sociálních věcí 2008* [online]. Ministerstvo práce a sociálních věcí, Praha 2009, s. 118, 160, 162 a 163 [cit. 1.8.2016]. Dostupné z http://www.mpsv.cz/files/clanky/7870/rocenka_2008b.pdf.

¹⁵¹ *Statistická ročenka z oblasti práce a sociálních věcí 2014* [online]. Ministerstvo práce a sociálních věcí, Praha 2015, s. 84, 126, 127 a 128 [cit. 1.8.2016]. Dostupné z http://www.mpsv.cz/files/clanky/20862/MPSV_rocenka_2014.pdf.

¹⁵² Kaplan, Vlastislav. Lékařská posudková služba ČSSZ v roce 2014 (méně známé aspekty). ČSSZ 2015 [online]. [cit. 11.8.2016]. Dostupné z http://www.google.cz/url?url=http://www.petraskala.cz/file/36/mudr.kaplan.pptx&rct=j&frm=1&q=&esrc=s&sa=U&ved=0ahUKEwiTqPW_pKDOAhVGOxQKHbePC1EQFggtMAQ&usg=AFQjCNEIKFb76DS3qUUKHWJCdLFfBKXhg.

Závěr

Cíle rigorózní práce spočívající v podrobném zmapování a zhodnocení historického vývoje právní úpravy dávek sociální péče podmíněných bezmocností, resp. závislostí na pomoci, rozboru stávající právní úpravy příspěvku na péči, jakož i v nastínění perspektiv dalšího vývoje právní úpravy příspěvku na péči a možností jejího zkvalitnění, považuji za splněné.

V předkládané práci je největší pozornost věnována současné právní úpravě příspěvku na péči obsažené v zákoně o sociálních službách, který je účinný od 1. ledna 2007. Ministerstvo práce a sociálních věcí trvale sleduje jeho implementaci a pečlivě vyhodnocuje všechny pozitivní i negativní jevy, které jej doprovázejí.

Po téměř deseti letech aplikace ZSS lze na základě poznatků z praxe a z provedených analýz, jež odhalily některé neefektivní a ne hospodárné postupy pramenící ze stávajícího znění předmětného zákona, považovat za hlavní úskalí právní úpravy poskytování příspěvku na péči stanovení podmínek nároku na příspěvek na péči, způsob jeho využívání, absenci přesnějších principů kontroly jeho využívání a s tím spojené vysoké finanční nároky na veřejné rozpočty, a způsob posuzování závislosti.

Cílem navrhovaných úprav zákona o sociálních službách by mělo být dosažení efektivnějších výsledků při aplikaci zákona v praxi.

První část navrhovaných úprav se vztahuje k otázkám stanovení podmínek nároku na příspěvek na péči. Navrhovanými legislativními úpravami, které směřují k zefektivnění poskytování příspěvku na péči, jsou:

- Stanovení minimální věkové hranice nároku na příspěvek na péči na šest let.
- Rozčlenění osob považovaných za závislé do tří věkových skupin; vytvoření specifické skupiny osob ve věku od 6 do 9 let, tedy malých dětí vyžadujících specifickou péči z důvodů fyziologických a mentálních bez ohledu na postižení.
- Vytvoření další přílohy k vyhlášce č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách, v níž by byly pro osoby ve věku od 6 do 9 let odlišně vymezeny základní životní potřeby, jejichž zvládnutí je posuzováno při hodnocení stupně závislosti.
- Neposuzování schopnosti zvládat základní životní potřeby *péče o zdraví a péče o domácnost* u osob ve věku od 6 do 9 let.

- Odstranění zvýhodnění posuzování závislosti na pomoci u osob ve věku od 9 do 18 let ve srovnání s osobami staršími 18 let stanovením nižšího počtu základních životních potřeb, jejichž neovládání odůvodňuje uznání jednotlivých stupňů závislosti.
- Posuzování schopnosti zvládat základní životní potřebu *péče o domácnost* oproti stávajícímu znění ZSS rovněž u osob ve věku od 9 do 18 let.
- Porovnávání rozsahu, intenzity a náročnosti péče, kterou je třeba věnovat osobě se zdravotním postižením, s péčí, kterou je třeba věnovat zdravé fyzické osobě téhož věku, při hodnocení schopnosti zvládat základní životní potřeby a potřeby mimořádné péče u osob starších 65 let (eventuálně víceletých), a nepřihlížení k potřebě péče, která vyplývá z věku osoby a tomu odpovídajícímu stupni biopsychosociálního vývoje, při tomto hodnocení.

Poživatelům příspěvku na péči ve stupních závislosti I a II by měl být příspěvek přiznán a poskytován formou dělené výplaty. Část příspěvku by se vyplácela v hotovosti nebo na účet u banky, tak jako dosud celá výplata. Část by se vyplácela formou kreditů uložených na elektronickém platebním prostředku určeném k úhradě za sociální služby poskytnuté příjemci příspěvku poskytovatelem sociálních služeb, zapsaným v registru poskytovatelů sociálních služeb. Elektronický platební prostředek by příjemcům příspěvku na péči přidělovalo příslušné kontaktní pracoviště ÚP. Registrovanému poskytovateli sociálních služeb by poté byly kredity přijaté za poskytnutí sociální služby refundovány místně příslušným kontaktním pracovištěm ÚP.

Podíl vypláceného příspěvku formou kreditů u osob závislých na pomoci ve stupni I, se navrhuje ve výši 75 %. U osob závislých na pomoci ve stupni II by k zajištění potřebné míry efektivity poskytování příspěvku postačovalo stanovení podílu výplaty příspěvku formou kreditů ve výši 50 %. Uvedená opatření by se neměla negativně promítnout v zabezpečení poživatelů příspěvků ve III. a IV. stupni, tedy těch nejvíce postižených, u kterých nedochází k vážným problémům při využívání příspěvku na péči.

Navrhované řešení by směřovalo prostředky vynaložené na dávky zpět do systému sociálních služeb. Způsob děleného poskytování příspěvku by vyžadoval zavedení technicky a administrativně náročného systému organizace a kontroly, který by přinesl zvýšení efektivity využití příspěvku, znamenal by však značnou zátěž pro správní orgány, poskytovatele služeb a pro poživatele příspěvku. Přesto tento záměr stojí za úvahu za situace, kdy jen malá část poskytnutých prostředků se vrací do systému sociálních služeb a naopak velká část dávkově motivovaných klientů usiluje o přiznání dávky právě s ohledem na nedostatečně účinnou kontrolu jejího využívání.

Zásadním aspektem optimálního fungování systému hodnocení míry závislosti je rovněž zajištění plně funkční spolupráce a komunikace dvou organizačních složek zajišťujících toto hodnocení, tj. sociálních pracovníků a lékařů lékařské posudkové služby, a to především formou společného praktického výkonu posudkové činnosti v terénu.

Zjištění pracovníka provádějícího sociální šetření, které je podle stávajícího právního stavu podkladem pro posudkový závěr lékaře OSSZ, by mělo mít významnější podíl na konečném posudkovém závěru. Posuzování závislosti by mělo být prováděno pokud možno vždy v místě bydliště posuzované osoby, resp. v místě jejího sociálního fungování, a to za společné osobní účasti zástupců obou složek, tj. pracovníka provádějícího sociální šetření a posudkového lékaře. Uvažovat lze o návratu ke komisionálnímu posuzování. V této souvislosti se nabízí i úvaha o svěřeni kompetencí k provádění sociálního šetření a posuzování stupně závislosti fyzické osoby pro účely příspěvku na péči, potažmo k rozhodování o příspěvku na péči, jedinému orgánu veřejné správy.

Seznam zkratk

ČNR	Česká národní rada
ČR	Česká republika
ČSR	Československá republika
ČSSR	Československá socialistická republika
ČSSZ	Česká správa sociálního zabezpečení
ES	Evropská společenství
EU	Evropská unie
LPS	Lékařská posudková služba
MPSV	Ministerstvo práce a sociálních věcí
OSSZ	Okresní správa sociálního zabezpečení
příspěvek	příspěvek na péči
PS PRČ	Poslanecká sněmovna Parlamentu Republiky Československé
RČ	Republika Československá
SÚSZ	Státní úřad sociálního zabezpečení
ÚP	Úřad práce České republiky
ÚS	Ústavní soud České republiky
ZOPSZ	zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení
ZPHN	zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi
ZSS	zákon. č. 108/2006 Sb., o sociálních službách
ZSVR	zákon č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů
Z. z.	Zbierka zákonov Slovenskej republiky

Seznam použitých pramenů

Právní předpisy

- Zákon č. 89/1920 Sb. z. a n., kterým se mění některá ustanovení zákona o pensijním pojištění z 16. prosince 1906, č. 1 ř. z. z roku 1907 a císařského nařízení z roku 1914, č. 138 ř. z.
- Zákon č. 221/1924 Sb. z. a n., o pojištění zaměstnanců pro případ nemoci, invalidity a stáří, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 26/1929 Sb. z. a n., o pojištění soukromých zaměstnanců ve vyšších službách, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 99/1948 Sb. z. a n., o národním pojištění, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 55/1956 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 101/1964 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 121/1975 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů
- Vyhláška č. 128/1975 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 129/1975 Sb., o působnosti orgánů sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů
- Vyhláška č. 130/1975 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení a zákon České národní rady o působnosti orgánů České socialistické republiky v sociálním zabezpečení
- Zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 114/1988 Sb., o působnosti orgánů České socialistické republiky v sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů
- Vyhláška č. 149/1988 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů
- Vyhláška č. 152/1988 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení a zákon České národní rady o působnosti orgánů České socialistické republiky v sociálním zabezpečení
- Vyhláška č. 182/1991 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení a zákon České národní rady o působnosti orgánů České republiky v sociálním zabezpečení
- Zákon č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti, ve znění pozdějších předpisů

- Zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách
- Zákon č. 109/2006 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o sociálních službách
- Vyhláška č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách
- Zákon č. 213/2007 Sb., kterým se mění zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění zákona č. 29/2007 Sb.
- Zákon č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů
- Vyhláška č. 340/2007 Sb., kterou se mění vyhláška č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách, ve znění vyhlášky č. 166/2007 Sb.
- Zákon č. 206/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony
- Zákon č. 227/2009 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o základních registrech, ve znění pozdějších předpisů
- Vyhláška č. 239/2009 Sb., kterou se mění vyhláška č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů
- Vyhláška č. 162/2010 Sb., kterou se mění vyhláška č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 347/2010 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s úspornými opatřeními v působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 73/2011 Sb., o Úřadu práce České republiky a o změně souvisejících zákonů
- Zákon č. 364/2011 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s úspornými opatřeními v působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 366/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění

pozdějších předpisů, zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony

- Zákon č. 375/2011 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o zdravotních službách, zákona o specifických zdravotních službách a zákona o zdravotnické záchranné službě, ve znění pozdějších předpisů
- Vyhláška č. 391/2011 Sb., kterou se mění vyhláška č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 331/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 329/2011 Sb., o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením a o změně souvisejících zákonů, ve znění zákona č. 141/2012 Sb., zákon č. 73/2011 Sb., o Úřadu práce České republiky a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 384/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 306/2013 Sb., o zrušení karty sociálních systémů
- Zákon č. 313/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony
- Zákon č. 254/2014 Sb., kterým se mění zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 73/2011 Sb., o Úřadu práce České republiky a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 189/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění zákona č. 87/2015 Sb., a zákon č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách), ve znění pozdějších předpisů

Elektronické informační zdroje – návrhy právních předpisů a jejich změn

- Zpráva výboru sociálně politického o vládní osnově zákona, kterým se mění některá ustanovení o pensijním pojištění (zákon z 16. 12. 1906 č. 1. ř. z. z roku 1907 a cis. nař. z 25. 6. 1914 č. 138 ř. z.) [cit. 27.7.2012].

Dostupné z <http://ftp.aspi.cz/opispdf/1920/018-1920.pdf>.

- Vládní návrh zákona o požitcích válečných poškozců [cit. 7.8.2012].
Dostupné z http://www.psp.cz/eknih/1918ns/ps/tisky/t1871_01.htm.
- Vládní návrh zákona o vojenských požitcích zaopatřovacích [cit. 16.1.2013].
Dostupné z http://www.psp.cz/eknih/1920ns/ps/tisky/t2424_01.htm.
- Vládní návrh zákona o bratrských pokladnách [cit. 16.1.2013].
Dostupné z <http://www.epravo.cz/vyhledavani-aspi/?Id=3036&Section=1&IdPara=1&ParaC=2>.
- Zákon ze dne 9. 10. 1924 o pojištění zaměstnanců pro případ nemoci, invalidity a stáří [cit. 16.1.2013].
Dostupné z <http://www.epravo.cz/vyhledavani-aspi/?Id=3702&Section=1&IdPara=1&ParaC=2>.
- Vládní návrh zákona o pensijním pojištění soukromých zaměstnanců ve vyšších službách [cit. 22.1.2013].
Dostupné z <http://www.psp.cz/eknih/1925ns/ps/tisky/>.
- Zákon č. 164/1946 Sb. z. a n. o péči o vojenské a válečné poškozence a oběti války a fašistické persekuce [cit. 22.1.2013].
Dostupné z <http://ftp.aspi.cz/aspi/opispdf/1946.html>.
- Vládní návrh zákona o hornickém pensijním pojištění [cit. 10.2.2013].
Dostupné z http://www.psp.cz/eknih/1946uns/tisky/t0357_01.htm.
- Vládní návrh zákona o národním pojištění [cit. 10.2.2013].
Dostupné z http://www.psp.cz/eknih/1946uns/tisky/t1100_01.htm.
- Nařízení ze dne 9. 9. 1952 o úpravě národního důchodového pojištění členů jednotných zemědělských družstev, osob samostatně výdělečně činných a spolupracujících členů rodin [cit. 18.7.2016].
Dostupné z <http://download.zakony.cz/zakony/1952/1/zakon-046-1952-Sb-narizeni-o-uprave-narodniho-duchodoveho-pojisteni-clenu-jednotnych-zemedelskych-druzstev-osob-samos-SB1952046>.
- Vládní návrh zákona o důchodovém zaopatření příslušníků ozbrojených sil [cit. 12.2.2013].
Dostupné z http://www.psp.cz/eknih/1948ns/tisky/t0661_00.htm.
- Vládní návrh zákon o sociálním zabezpečení [cit. 9.7.2016].
Dostupné z http://www.psp.cz/eknih/1954ns/tisky/t0085_01.htm.
- Vládní návrh zákon o sociálním zabezpečení [cit. 12.2.2013].
Dostupné z http://www.psp.cz/eknih/1954ns/tisky/t0085_01.htm.
- Vládní návrh zákona o sociálním zaopatření příslušníků ozbrojených sil [cit. 12.2.2013].
Dostupné z http://www.psp.cz/eknih/1954ns/tisky/t0147_01.htm.
- Vyhláška ze dne 13. 8. 1958 o složení, organizaci, působnosti a způsobu jednání komisi sociálního zabezpečení rad národních výborů [cit. 18.7.2013].
Dostupné z <http://www.epravo.cz/vyhledavani-aspi/?Id=29233&Section=1&IdPara=1&ParaC=2>.

- Vládní vyhláška č. 151/1960 Sb., o organizaci a působnosti posudkových komisí sociálního zabezpečení [cit. 12.2.2013].
Dostupné z <http://ftp.aspi.cz/aspi/opispdf/1960.html>.
- Vládní návrh zákona o sociálním zabezpečení družstevních rolníků [cit. 19.5.2013].
Dostupné z http://www.psp.cz/eknih/1960ns/tisky/t0086_02.htm.
- Vyhláška ze dne 8. 8. 1962 o organizaci a působnosti užších komisí dávkových a užších komisí sociální péče [cit. 19.5.2013].
Dostupné z <http://www.epravo.cz/vyhledavani-aspi/?Id=30243&Section=1&IdPara=1&ParaC>.
- Vládní návrh zákona o sociálním zabezpečení [cit. 15.6.2013].
Dostupné z http://www.psp.cz/eknih/1960ns/tisky/t0193_08.htm.
- Vládní návrh zákona o úpravě některých nízkých důchodů a o dalších změnách v sociálním zabezpečení [cit. 1.6.2013].
Dostupné z http://www.psp.cz/eknih/1969fs/tisky/t0045_01.htm.
- Vyhláška ze dne 8. 6. 1964, kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení [cit. 19.5.2013].
Dostupné z <http://www.epravo.cz/vyhledavani-aspi/?Id=30509&Section=1&IdPara=1&ParaC=2>.
- Vyhláška ze dne 8. 6. 1964 o důchodovém pojištění jednotlivě hospodařících rolníků a jiných osob samostatně hospodařících a o poskytování zaopatřovacího příspěvku členům jejich rodin [cit. 19.5.2013].
Dostupné z <http://www.epravo.cz/vyhledavani-aspi/?Id=30512&Section=1&IdPara=1&ParaC=2>.
- Vyhláška ze dne 20. 12. 1968, jíž se mění a doplňuje vyhláška SÚSZ č. 105/1964 Sb., o důchodovém pojištění jednotlivě hospodařících rolníků a jiných osob samostatně hospodařících a o poskytování zaopatřovacího příspěvku členům jejich rodin, ve znění vyhlášky č. 93/1968 Sb. [cit. 19.5.2013].
Dostupné z <http://www.epravo.cz/vyhledavani-aspi/?Id=31304&Section=1&IdPara=1&ParaC=2>.
- Vyhláška ze dne 8. 6. 1964 o působnosti národních výborů ve věcech sociálního zabezpečení [cit. 6.1.2014].
Dostupné z <http://www.epravo.cz/vyhledavani-aspi/?Id=30515&Section=1&IdPara=1&ParaC=2>.
- Vyhláška MPSV č. 78/1968 Sb., kterou se mění a doplňuje vyhláška č. 108/1964 Sb., o působnosti národních výborů ve věcech sociálního zabezpečení [cit. 6.1.2014].
Dostupné z <http://ftp.aspi.cz/opispdf/1968/025-1968.pdf>.
- Vyhláška MPSV č. 131/1971 Sb., kterou se mění a doplňuje vyhláška č. 108/1964 Sb., o působnosti národních výborů ve věcech sociálního zabezpečení, ve znění vyhlášky č. 78/1968 Sb. [cit. 9.2.2014].
Dostupné z <http://ftp.aspi.cz/opispdf/1971/033-1971.pdf>.

- Vládní návrh zákona o sociálním zabezpečení [cit. 27.3.2014].
Dostupné z http://www.psp.cz/eknih/1971fs/tisky/t0100_14.htm.
- Vládní návrh zákona o změnách zákona o sociálním zabezpečení a předpisů o nemocenském pojištění [cit. 1.4.2014].
Dostupné z http://www.psp.cz/eknih/1981fs/tisky/t0043_00.htm.
- Vládní návrh zákona o změnách zákona o sociálním zabezpečení a předpisů o nemocenském pojištění [cit. 1.4.2014].
Dostupné z http://www.psp.cz/eknih/1981fs/tisky/t0043_00.htm.
- Vyhláška federálního ministerstva práce a sociálních věcí č. 128/1975 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů [cit. 9.4.2014].
Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=128&r=1975>.
- Vyhláška ze dne 22. 11. 1984 o dalších změnách vyhlášky č. 128/1975 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů [cit. 19.10.2014].
Dostupné z <http://www.epravo.cz/vyhledavani-aspi/?Id=36415&Section=1&IdPara=1&ParaC=2>.
- Vyhláška č. 15/1982 Sb., o změnách vyhlášky č. 128/1975 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení [cit. 22.10.2014].
Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=15&r=1982>.
- Vládní návrh zákona o působnosti orgánů České socialistické republiky v sociálním zabezpečení [cit. 23.11.2014].
Dostupné z http://www.psp.cz/eknih/1971cnr/tisky/t0119_01.htm.
- Vládní návrh zákona, kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady o působnosti orgánů České socialistické republiky v sociálním zabezpečení [cit. 23.11.2014].
Dostupné z http://www.psp.cz/eknih/1981cnr/tisky/t0036_01.htm.
- Vyhláška č. 130/1975 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení a zákon České národní rady o působnosti orgánů České socialistické republiky v sociálním zabezpečení [cit. 23.11.2014].
Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=130&r=1975>.
- Vyhláška č. 142/1982 Sb., kterou se mění a doplňuje vyhláška ministerstva práce a sociálních věcí České socialistické republiky č. 130/1975 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení a zákon České národní rady o působnosti orgánů České socialistické republiky v sociálním zabezpečení [cit. 29.11.2014].
Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=142&r=1982>.
- Vládní návrh zákona o sociálním zabezpečení [cit. 29.11.2014].
Dostupné z http://www.psp.cz/eknih/1986fs/tisky/t0074_01.htm.

- Vládní návrh zákona ČNR o změnách v nemocenském a sociálním zabezpečení a některých pracovněprávních předpisů [cit. 30.11.2014].
Dostupné z http://www.psp.cz/eknih/1992cnr/tisky/t0214_01.htm.
- Vládní návrh zákona, kterým se mění a doplňují některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o důchodovém pojištění [cit. 1.12.2014].
Dostupné z <http://www.psp.cz/eknih/1993ps/tisky/t167400a.htm>.
- Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení [cit. 10.12.2014].
Dostupné z <http://www.psp.cz/eknih/1996ps/tisky/t012200.htm>.
- Vládní návrh zákona České národní rady o působnosti orgánů České socialistické republiky v sociálním zabezpečení [cit. 11.12.2014].
Dostupné z http://www.psp.cz/eknih/1986cnr/tisky/t0073_03.htm.
- Vládní návrh zákona České národní rady o změnách v působnosti orgánů České republiky v sociálním zabezpečení a o změně zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu [cit. 11.12.2014].
Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?r=1990&cz=210>.
- Vyhláška ze dne 16. 9. 1988, kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení [cit. 14.12.2014].
Dostupné z <http://www.epravo.cz/vyhledavani-aspi/?Id=37816&Section=1&IdPara=1&ParaC=2>.
- Vládní návrh zákona o zaměstnanosti [cit. 16.12.2014].
Dostupné z http://www.psp.cz/eknih/1990fs/tisky/t0215_01.htm.
- Vyhláška č. 152/1988 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení a zákon České národní rady o působnosti orgánů České socialistické republiky v sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů [cit. 22.12.2014].
Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=152&r=1988>.
- Vyhláška č. 182/1991 Sb., Ministerstva práce a sociálních věcí České republiky ze dne 26. dubna 1991, kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení a zákon České národní rady o působnosti orgánů České republiky v sociálním zabezpečení [cit. 22.12.2014].
Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=182&r=1991>.
- Vyhláška č. 28/1993 Sb., kterou se mění a doplňuje vyhláška ministerstva práce a sociálních věcí České republiky č. 182/1991 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení a zákon České národní rady o působnosti orgánů České republiky v sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů [cit. 27.12.2014].
Dostupné z <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/SearchResult.aspx?q=1993&typeLaw=zakon>.
- Vládní návrh zákona České národní rady o sociální potřebnosti [cit. 27.12.2014].

Dostupné z http://www.psp.cz/eknih/1990cnr/tisky/t0415_00.htm.

- Vládní návrh zákona, kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti, a některé navazující zákony [cit. 28.12.2014].

Dostupné z http://www.psp.cz/eknih/1993ps/tisky/t0092_00.htm.

- Pozměňovací návrhy k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů [cit. 28.12.2014].

Dostupné z <http://www.psp.cz/eknih/1996ps/tisky/t012202.htm>.

- Poslanecký návrh zákona, kterým se mění a doplňuje zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů [cit. 28.12.2014].

Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=1048&CT1=0>.

- Návrh poslanců Josefa Janečka, Viléma Holáně a dalších na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů [cit. 29.12.2014].

Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=4&t=677>.

- Pozměňovací a jiné návrhy k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů [cit. 29.12.2014].

Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=786&CT1=2>.

- Vládní návrh zákona České národní rady o organizaci a provádění sociálního zabezpečení [cit. 29.12.2014].

Dostupné z http://www.psp.cz/eknih/1990cnr/tisky/t0465_01.htm.

- Pozměňovací návrhy k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů [cit. 29.12.2014].

Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=663&CT1=2>.

- Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony [cit. 30.12.2014].

Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/tisky.sqw?O=4&T=310>.

- Vládní návrh zákona České národní rady, kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, a některé další zákony [cit. 30.12.2014].

Dostupné z http://www.psp.cz/eknih/1992cnr/tisky/t0061_01.htm.

- Vládní návrh zákona o důchodovém pojištění [cit. 30.12.2014].

Dostupné z <http://www.psp.cz/eknih/1993ps/tisky/t157400a.htm>.

- Vládní návrh na vydání zákona o sociálních službách [cit. 16.3.2015].

- Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=1102&CT1=0>.
- Věcný záměr zákona o sociálních službách [cit. 16.3.2015].
Dostupné z <http://www.mpsv.cz/files/clanky/287/020704.pdf>.
 - Rozsudek Soudního dvora ze dne 12. května 1998, María Martínez Sala proti Freistaat Bayern [cit. 17.3.2015].
Dostupné z <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1471107395127&uri=CELEX:61996CJ0085>.
 - Vládní návrh na vydání zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o sociálních službách [cit. 19.3.2015].
Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=109&r=2006>.
 - Vyhláška ze dne 15. listopadu 2006, kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách [cit. 27.3.2015].
Dostupné z <http://www.epravo.cz/top/zakony/sbirka-zakonu/vyhlaska-ze-dne-15-listopadu-2006-kterou-se-provadeji-nektera-ustanoveni-zakona-o-socialnich-sluzbach-15761.html>.
 - Návrh poslanců Petra Nečase, Aleny Páralové a Davida Kafky na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění zákona č. 29/2007 Sb. [cit. 20.4.2015].
Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=172&CT1=0>.
 - Vládní návrh na vydání zákona o stabilizaci veřejných rozpočtů [cit. 28.4.2015].
Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=222&CT1=0>.
 - Vyhláška, kterou se mění vyhláška č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách, ve znění vyhlášky č. 166/2007 Sb. [cit. 10.5.2015].
Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=340&r=2007>.
 - Vládní návrh na vydání zákona o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů [cit. 24.5.2015].
Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=659&CT1=0>.
 - Vládní návrh na vydání zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s návrhem zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2010 [cit. 10.6.2015].
Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=58332>.
 - Vyhláška, kterou se mění vyhláška č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů [cit. 10.6.2015].
Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=239&r=2009>.

- Vyhláška č. 239/2009 Sb., kterou se mění vyhláška č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů [cit. 29.9.2015].
Dostupné z http://www.crss.cz/otevri_soubor.php?id=4912.
- Vyhláška, kterou se mění vyhláška č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů [cit. 6.10.2015].
Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=162&r=2010>.
- Vládní návrh na vydání zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o základním registru obyvatel, zákona o základním registru osob, zákona o základním registru územní identifikace, adres a nemovitostí a zákona o základním registru práv a povinností [cit. 19.11.2015].
Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=714&CT1=0>.
- Vládní návrh na vydání zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s úspornými opatřeními v působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí [cit. 20.11.2015].
Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=155&CT1=0>.
- Vládní návrh na vydání zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s úspornými opatřeními v působnosti MPSV [cit. 29.12.2015].
Dostupné z <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/SearchResult.aspx?q=2010&typeLaw>.
- Nález Ústavního soudu ze dne 1. března 2011 sp. zn. Pl. ÚS 55/10 ve věci návrhu na zrušení zákona č. 347/2010 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s úspornými opatřeními v působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí [cit. 3.1.2016].
Dostupné z <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2011-80#f4285448>.
- Návrh poslanců Martina Vacka, Jitky Chalánkové, Miroslava Jeníka a dalších na vydání zákona o Úřadu práce České republiky a o změně souvisejících zákonů [cit. 28.1.2016].
Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?r=2011&cz=73>.
- Vládní návrh na vydání zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s úspornými opatřeními v působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí [cit. 3.3.2016].
Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=364&r=2011>.
- Vládní návrh na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony [cit. 3.3.2016].
Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=372&CT1=0>.
- Vládní návrh na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních

službách, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony [cit. 17.3.2016].

Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=372&CT1=0>.

- Vyhláška ze dne 30. listopadu 2011, kterou se mění vyhláška č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů [cit. 2.4.2016].

Dostupné z <https://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=391&r=2011>.

- Vládní návrh na vydání zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o zdravotních službách, zákona o specifických zdravotních službách a zákona o zdravotnické záchranné službě [cit. 6.4.2016].

Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=408&CT1=0>.

- Vládní návrh na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů [cit. 2.4.2016].

Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=724&CT1=0>.

- Poslanecký návrh na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 366/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony [cit. 23.4.2016].

Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=81302>.

- Senátní návrh na vydání zákona, kterým se zrušuje karta sociálních systémů [cit. 23.4.2016].

Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=913&CT1=0#prilohy>.

- Vládní návrh na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony [cit. 3.5.2016].

Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=1058&CT1=0>.

- Vládní návrh na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony [cit. 6.5.2016].

Dostupné <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=1058&CT1=0>.

- Pozměňovací návrh poslance MUDr. Víta Kaňkovského ke sněmovnímu tisku 689 [cit. 12.5.2016].

Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/ppn.sqw?id=6207>.

- Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony [cit. 22.6.2016].
Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/tisky.sqw?O=5&T=435>.
- Vládný návrh zákona o peňažných príspevkoch na kompenzáciu ťažkého zdravotného postihnutia a o zmene a doplnení niektorých zákonov [cit. 15.5.2016].
Dostupné z <http://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=2534>.
- Vládný návrh zákona o sociálnych službách a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov [cit. 20.5.2016].
Dostupné z <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=2531>.

Elektronické informační zdroje – články v časopisech a na webových stránkách institucí

- Nedotknutelnost obydlí. Internetový časopis Právník.cz. 16. 8. 2002 [cit. 20.3.2015].
Dostupné z <http://www.pravnik.cz/a/93/nedotknutelnost-obydli.html>.
- Sociální systém je více chráněn. MPSV. 3. 3. 2006 [cit. 20.3.2015].
Dostupné z <http://www.mpsv.cz/files/clanky/2496/030306.pdf>.
- Langer, Radim. Aktuální změny kompetencí lékařské posudkové služby [cit. 24.3.2015].
Dostupné z <http://www.cssz.cz/cz/casopis-narodni-pojisteni/archiv-vydanych-cisel/clanky/casopis-narodni-pojisteni-c-5-2006-clanek-3.htm>.
- Wernerová, Julie. Lékařská posudková služba v ČR a její reorganizace – úřady práce jako nová složka LPS [cit. 25.3.2015].
Dostupné z http://www.clk.cz/oldweb/poradna/Neschopnost/novinky_posudkove.html.
- Langer, Radim. Ke změnám právní úpravy posuzování zdravotního stavu v sociální oblasti [cit. 2.10.2015].
Dostupné z [http://www.ucetnikavarna.cz/archiv/dokument/doc-d33205v42646-ke-zmenam-pravni-upravy-posuzovani-zdravotniho-stavu-v-soci/?search_query=\\$index=548](http://www.ucetnikavarna.cz/archiv/dokument/doc-d33205v42646-ke-zmenam-pravni-upravy-posuzovani-zdravotniho-stavu-v-soci/?search_query=$index=548).
- Ťažko zdravotne postihnutí [online]. Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny [cit. 15.5.2016].
Dostupné z http://www.upsvar.sk/obcan-so-zdravotnym-postihnutim/obcan-s-tazkym-zdravotnym-stihnutim/poskytovanie-penaznych-prispevkov-na-kompenzaci.html?page_id=12867.
- Peňažný príspevok na opatrovanie [online]. Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky [cit. 19.6.2016].
Dostupné z <http://www.employment.gov.sk/sk/rodina-socialna-pomoc/tazke-zdravotne-postihnutie/penazne-prispevky/pp-opatrovanie/>.

- Kaplan, Vlastislav. Lékařská posudková služba ČSSZ v roce 2014 [cit. 11.8.2016].
Dostupné z http://www.google.cz/url?url=http://www.petraskala.cz/file/36/mudr.kaplan.pptx&rct=j&frm=1&q=&esrc=s&sa=U&ved=0ahUKEwiTqPW_pKDOAhVGOxQKHbePC1EQFgggtMAQ&usg=AFQjCNEIKFb76DS3qUUKHWJCdLFfBKXhg.
- Mezinárodní klasifikace funkčních schopností, disability a zdraví 2009 [cit. 19.3.2016].
Dostupné z http://www.mzcr.cz/obsah/mezinarodni-klasifikace-funkcnich-schopnostidisability-a-zdravimkf1982_3.html.
- Karta sociálních systémů (sKarta). MPSV 2011 [cit. 19.3.2016].
Dostupné z <http://socialnireforma.mpsv.cz/cs/3>.
- Časové řady základních ukazatelů statistiky práce. Český statistický úřad [cit. 1.12.2015].
Dostupné z <https://www.czso.cz/csu/czso/casove-rady-zakladnich-ukazatelu-statistiky-prace-srpen-2015>.
- Statistická ročenka z oblasti práce a sociálních věcí 2006. Ministerstvo práce a sociálních věcí [cit. 31.7.2016].
Dostupné z http://www.mpsv.cz/files/clanky/4896/Statisticka_rocenka_z_oblasti_prace_a_socialnich_veci_2006_A.pdf.
- Statistická ročenka z oblasti práce a sociálních věcí 2008. Ministerstvo práce a sociálních věcí [cit. 31.7.2016].
Dostupné z http://www.mpsv.cz/files/clanky/7870/rocenka_2008b.pdf.
- Statistická ročenka z oblasti práce a sociálních věcí 2010. Ministerstvo práce a sociálních věcí [cit. 5.3.2016].
Dostupné z http://www.mpsv.cz/files/clanky/11544/rocenka_2010.pdf.
- Statistická ročenka z oblasti práce a sociálních věcí 2014. Ministerstvo práce a sociálních věcí [cit. 1.8.2016].
Dostupné z http://www.mpsv.cz/files/clanky/20862/MPSV_rocenka_2014.pdf.
- Informace o vyplacených dávkách v resortu MPSV ČR v červnu 2016. Ministerstvo práce a sociálních věcí [cit. 16.8.2016].
Dostupné z http://www.mpsv.cz/files/clanky/27519/Informace_o_vyplacenych_davkach_v_cervnu_2016.pdf.

Knižní díla

- Říčan, Pavel. *Cesta životem – Vývojová psychologie*. Praha: Nakladatelství portál. 2004.
- Matějček, Zdeněk. *Prvních 6 let ve vývoji a výchově dítěte*. Praha: Grada. 2005.
- Vágnerová, Marie. *Vývojová psychologie I*. Praha: Karolinum. 2005.
- Bacus, Anne. *Vaše dítě ve věku od 3 do 6 let*. Praha: Portál, 2009.

- Vágnerová, Marie. *Vývojová psychologie – Dětství a dospívání*. II. přepracované a doplněné vydání. Praha: Karolinum. 2012.
- Vágnerová, Marie, Strnadová, Iva a Krejčová, Lenka. *Náročné mateřství – být matkou postiženého dítěte*, I. vydání, Praha: Karolinum. 2009.
- Historická statistická ročenka ČSSR. Federální statistický úřad. SNTL – Nakladatelství technické literatury. Praha. 1985.

Jiné

- Legislativní návrhy na změny právní úpravy příspěvku na péči. Rozhovor s JUDr. Evou Rážovou, vedoucí oddělení sociální legislativy MPSV. Praha 1. 8. 2016.
- Délka řízení o žádostech o příspěvek na péči. Rozhovor s MgA. Milenou Průžkovou, vedoucí oddělení NSD pro OZP, dávky PP a inspekci poskytování sociálně-právní ochrany MPSV. Praha 8. 8. 2016.

Shrnutí

Cíle rigorózní práce spočívající v podrobném zmapování a zhodnocení historického vývoje právní úpravy dávek sociální péče podmíněných bezmocností, resp. závislostí na pomoci, rozboru stávající právní úpravy příspěvku na péči, jakož i v nastínění perspektiv dalšího vývoje právní úpravy příspěvku na péči a možností jejího zkvalitnění, považuji za splněné.

V předkládané práci je největší pozornost věnována současné právní úpravě příspěvku na péči obsažené v zákoně o sociálních službách, který je účinný od 1. ledna 2007.

Po téměř deseti letech aplikace ZSS lze na základě poznatků z praxe a z provedených analýz, jež odhalily některé neefektivní a ne hospodárné postupy pramenící ze stávajícího znění předmětného zákona, považovat za hlavní úskalí právní úpravy poskytování příspěvku na péči stanovení podmínek nároku na příspěvek na péči, způsob jeho využívání, absenci přesnějších principů kontroly jeho využívání a s tím spojené vysoké finanční nároky na veřejné rozpočty, a způsob posuzování závislosti.

Cílem navrhovaných úprav zákona o sociálních službách by mělo být dosažení efektivnějších výsledků při aplikaci zákona v praxi.

První část navrhovaných úprav se vztahuje k otázkám stanovení podmínek nároku na příspěvek na péči. Navrhovanými legislativními úpravami, které směřují k zefektivnění poskytování příspěvku na péči, jsou zejména stanovení minimální věkové hranice nároku na příspěvek na šest let, vytvoření specifické skupiny osob ve věku od 6 do 9 let, vytvoření další přílohy k vyhlášce č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách, v níž by byly pro osoby ve věku od 6 do 9 let odlišně vymezeny základní životní potřeby, jejichž zvládnutí je posuzováno při hodnocení stupně závislosti a odstranění zvýhodnění posuzování závislosti na pomoci u osob ve věku od 9 do 18 let ve srovnání s osobami staršími 18 let stanovením nižšího počtu základních životních potřeb, jejichž nezvládnutí odůvodňuje uznání jednotlivých stupňů závislosti.

Další okruh navrhovaných úprav se týká způsobu poskytování příspěvku na péči jeho poživatelům ve stupních závislosti I a II, u nichž se navrhuje poskytování formou dělené výplaty. Část příspěvku by se vyplácela v hotovosti nebo na účet u banky. Část by se vyplácela formou kreditů uložených na elektronickém platebním prostředku určeném k úhradě za sociální služby poskytnuté příjemci příspěvku poskytovateli sociálních služeb, zapsanými v registru poskytovatelů sociálních služeb. Elektronický platební prostředek spolu s kredity by příjemcům příspěvku na péči přidělovalo příslušné kontaktní pracoviště ÚP.

Registrovanému poskytovateli sociálních služeb by poté byly kredity přijaté za poskytnutí sociální služby refundovány místně příslušným kontaktním pracovištěm ÚP. Podíl vypláceného příspěvku formou kreditů u osob závislých na pomoci ve stupni I, se navrhuje ve výši 75 %. U osob závislých na pomoci ve stupni II by k zajištění potřebné míry efektivity poskytování příspěvku postačovalo stanovení podílu výplaty příspěvku formou kreditů ve výši 50 %. Uvedená opatření by se neměla negativně promítnout v zabezpečení uživatelů příspěvků ve III. a IV. stupni, tedy těch nejvíce postižených, u kterých nedochází k vážným problémům při využívání příspěvku na péči. Navrhované řešení by směřovalo prostředky vynaložené na dávky zpět do systému sociálních služeb.

Poslední okruh navrhovaných změn směřuje k zajištění optimálního fungování systému posuzování míry závislosti, jejímž nezbytným předpokladem je rovněž zajištění plně funkční spolupráce a komunikace dvou organizačních složek zajišťujících toto hodnocení, tj. sociálních pracovníků a lékařů lékařské posudkové služby, a to především formou společného praktického výkonu posudkové činnosti v terénu. Zjištění pracovníka provádějícího sociální šetření, které je podle stávající právní úpravy podkladem pro posudkový závěr lékaře OSSZ, by mělo mít významnější podíl na konečném posudkovém závěru. Posuzování závislosti by mělo být prováděno pokud možno vždy v místě bydliště posuzované osoby, resp. v místě jejího sociálního fungování, a to za společné osobní účasti zástupců obou složek, tj. pracovníka provádějícího sociální šetření a posudkového lékaře, v podstatě komisionálním způsobem. V této souvislosti se nabízí i úvaha o svěřeni kompetencí k provádění sociálního šetření a posuzování stupně závislosti fyzické osoby pro účely příspěvku na péči, potažmo k rozhodování o příspěvku na péči, jedinému orgánu veřejné správy.

Summary

I believe this rigorous thesis has fulfilled its goals, which were to map in detail and evaluate the historical development of the legal basis for helplessness - or care dependence-related social security transfers, to analyze the current legal basis for carer's allowance, and to discuss the possibilities for the future development and improvement of carer's allowance legislation.

The work devotes special attention to the current carer's allowance legislation, which is part of the Social Services Act of 2007.

After nearly ten years of the law being in effect, and based on both real-world experience with and prior analyses of certain inefficient and wasteful procedures required by the current law, it is possible to identify the main pitfalls of the current carer's allowance legislation, namely: the content of the set of conditions that give the right to carer's allowance, the way carer's allowance transfers are actually utilized by beneficiaries, the absence of stricter mechanisms to verify lawful utilization and the related cost overruns in public budgets, and the method by which a state of "dependence" is currently being determined.

The aim of the suggested changes to the Social Services Act is to improve the efficiency of its practical application.

The first set of suggested changes relates to the conditions giving rise to the right to carer's allowance. The efficiency-improving changes being suggested include mainly: the setting of a minimum age for the right to carer's allowance – in particular, 6 years; the establishment of a specific beneficiary group for beneficiaries aged 6 to 9 years; the issuance of another Appendix to Executive Decree no. 505/2006 on the application of certain provisions of the Social Services Act, which would set out a specific definition of "basic living needs" for persons aged 6-9 for the purposes of evaluation of the applicant's ability to provide such needs for themselves, that being part of the evaluation of the degree of dependence; and the removal of the advantage currently being extended to persons aged 9-18 in the evaluation of care dependence compared to adult persons over 18 years of age, said advantage having the form of a lower amount of defined basic living needs that the applicant needs to demonstrate their inability to provide for themselves to be evaluated as dependent in the various degrees defined by the law.

Another set of suggested changes relates to the way carer's allowance is disbursed to Category I and II beneficiaries (first- and second-degree dependence as defined by the law, respectively); namely, it is proposed to disburse the allowance in a bi-modal fashion: One part of the allowance would be paid in cash or by bank transfer. The second part would be paid in the form of credit to an electronic means of payment usable for the sole purpose of covering social service expenses incurred by the allowance beneficiary with registered social service providers. The electronic means of payment, as well as the credit thereto, would be assigned to beneficiaries by their local Labour Office. Likewise, the local Labour Office would then refund credit received for social services rendered to beneficiaries of the system to registered social service providers. The proposed division of the allowance is 75% in credit, 25% in cash for persons dependent on care in the first degree. For persons dependent on care in the second

degree, 50-50 allowance division between credit and cash should be sufficient to ensure the desired level of efficiency. These changes would not affect allowance beneficiaries in Categories III and IV (third- and fourth-degree dependence) – i.e., the most severely disabled – as in these beneficiary categories there are presently no serious issues with the utilization of carer's allowance. The changes being suggested are designed to ensure public funds used in care allowance transfers are actually utilized in the social services system.

The final set of suggested changes is aimed to improve the functioning of the system in place to evaluate care dependence. An essential precondition for the smooth functioning of this system is ensuring direct cooperation and communication between the two public authorities participating in the evaluation, i.e., Social Service workers and physicians of the Medical Evaluations Service. It is suggested that the best way this may be achieved is for the representatives of these two bodies to jointly carry out the evaluation in the field. The findings of the Social Service worker, which the current law holds to be the basis for the final decision of the physician performing the expert evaluation on behalf of the local Social Security Administration office, should carry more weight in the final decision. The dependence evaluation should, if at all possible, be carried out in the domicile of the assessee – that being the latter's habitual social environment – and in the presence of both the Social Service worker and the evaluating physician, essentially as an evaluation by committee. In this context, it may be worthwhile to consider streamlining the logistics of the process by entrusting the power of both social and medical evaluation of care dependence for the purposes of the assignment of a carer's allowance to a joint service managed by a single government agency.

Klíčová slova / Keywords

Příspěvek na péči

Carer's allowance

Bezmocnost

Helplessness

Závislost na pomoci jiné fyzické osoby

Dependence on the care of another